RAJAWALI PERS

REKOGNISI HUKUM ADAT DAN MASYARAKAT HUKUM ADAT

dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Rudy
Rudi Wijaya
Muhammad Amin Putra

Kata pengantar
Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.

UNIVERSITAS LAMPUNG

REKOGNISI
HUKUM ADAT
DAN
MASYARAKAT HUKUM ADAT
dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

REKOGNISI

HUKUM ADAT DAN MASYARAKAT HUKUM ADAT

dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Rudy
Rudi Wijaya
Muhammad Amin Putra

RAJAWALI PERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
D E P O K

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Rudy, Rudi Wijaya, dan Muhammad Amin Putra.

Rekognisi Hukum Adat dan Masyarakat Hukum Adat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia/Rudy, Rudi Wijaya, dan Muhammad Amin Putra.
—Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2022

x, 208 hlm., 23 cm.

Bibliografi: hlm. 199

ISBN 978-623-372-243-8

1. Hukum adat -- Indonesia. I. Judul. II. Rudi Wijaya. III. Muhammad Amin Putra.

340.570 959 8

Hak cipta 2022, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2022.3396 RAJ
Rudy
Rudi Wijaya
Muhammad Amin Putra
REKOGNISI HUKUM ADAT DAN MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Cetakan ke-1, Januari 2022

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Editor : Yayat Sri Hayati
Copy Editor : Nuraini
Setter : Feni Erfiana
Desain Cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Kharisma Putra Utama Offset

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:
Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456
Telepon : (021) 84311162
E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id http: //www.rajagrafindo.co.id

Perwakilan:

Jakarta-16456 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Hp. 081222805496. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.

KATA PENGANTAR

Kajian mengenai hukum adat maupun masyarakat hukum adat kian banyak dikaji pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. Berbagai tulisan baik dalam bentuk opini, buku, jurnal, laporan penelitian serta tugas akhir mahasiswa dalam berbagai perspektif keilmuan; sosiologi, antropologi, histori, termasuk pula hukum. Buku ini sesuai dengan judulnya, buku ini memaparkan pengakuan (rekognisi) terhadap hukum adat dan masyarakat hukum adat dalam perspektif ketatanegaraan.

Dalam uraiannya, para penulis memaparkan bahwa sebetulnya upaya rekognisi terhadap hukum adat dan masyarakat hukum adat telah diupayakan oleh negara melalui cabang-cabang kekuasaannya sejak awal kemerdekaan. Namun demikian, memang dalam rentang pascakemerdekaan sampai Orde Baru, kebijakan terhadap masyarakat hukum adat cenderung tidak akomodatif. Hal ini misalnya terjadi saat penyamaan istilah "kesatuan masyarakat adat" dengan "desa" yang terang-terangan mereduksi definisi masyarakat hukum adat itu sendiri.

Seiring dengan demokratisasi dan perbaikan struktur ketatanegaraan Indonesia pascareformasi, kebijakan terkait masyarakat adat ikut mengalami perbaikan yang semakin akomodatif. Pengakuan oleh cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif dapat dilihat dari berbagai produk legislasi dan regulasi yang telah disahkan dan dibahas dalam buku ini.

Meskipun dalam praktiknya harus diakui masih ditemukan praktik pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan tersebut, namun keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut harus dibaca sebagai sinyalemen bahwa negara telah merekognisi masyarakat hukum adat serta hukum adat yang mereka anut.

Di lain sisi, Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari cabang kekuasaan yudikatif juga tercatat telah akomodatif kepada masyarakat hukum adat dengan memungkinkan *legal standing* bagi mereka untuk menjadi pihak dalam perkara di Mahkamah Konstitusi. Dalam buku ini diuraikan beberapa putusan dalam pengujian undang-undang dan sengketa hasil pemilihan kepala daerah. Salah satu putusan monumental yang tampaknya juga paling sering dikaji ialah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 yang merekognisi hutan adat sebagai kepemilikan masyarakat hukum adat.

Meskipun berbagai cara telah dilakukan oleh negara sebagaimana disebutkan di atas, namun upaya pemenuhan hak konstitusional bagi masyarakat hukum adat masih terus harus dilakukan. Para penulis melalui paparannya juga menunjukkan urgensi penyusunan dan pengesahan suatu undang-undang tentang masyarakat hukum adat, yang hingga saat ini telah disusun namun belum kunjung disahkan. Undang-undang tersebut penting dan diperlukan untuk memastikan bahwa setiap daerah dapat melaksanakan memenuhi hak-hak masyarakat adat secara terukur.

Buku ini memuat sejumlah 10 (sepuluh) bab yang tidak hanya membahas aspek hukum normatif saja, namun menyertakan juga bahasan tentang kehidupan riil dari salah satu masyarakat hukum adat yang masih eksis, rekognisi yang telah dilakukan terhadapnya, serta yang diharapkan oleh mereka.

PRAKATA

Diskursus mengenai hukum adat sebagai salah satu subsistem hukum yang membentuk sistem hukum Indonesia bersama-sama dengan hukum Islam dan hukum peninggalan Eropa selalu bergulir terutama menyangkut para penganutnya, yakni masyarakat hukum adat. Dialektika hukum adat di Negara Indonesia modern saat ini terus dinamis terutama jika melihat praktik ketatanegaraan Indonesia melalui pembentukan produk legislasi dan regulasi turunannya maupun upaya konstitusional kelompok masyarakat adat melalui Mahkamah Konstitusi.

Buku ini mencoba menguraikan secara rinci mengenai upaya-upaya menyangkut rekognisi (pengakuan) hukum adat dan masyarakat hukum adat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini. Buku ini mencoba memberikan gambaran mengenai sejauh mana negara melalui pemerintahannya merespons dan mengakui keberadaan masyarakat hukum adat yang hingga saat ini masih hidup dan menjalankan hukum adatnya. Buku ini merupakan hasil pengembangan penelitian dari para penulis yang memiliki konsentrasi dalam pembangunan hukum yang isunya selalu terkait dengan efektivitas hukum –yang dalam teorinya selalu dikaitkan dengan *primary rules*; hukum adat di Indonesia. Pembahasan dalam buku ini juga dilengkapi dengan hasil penelitian lapangan pada masyarakat Kasepuhan Ciptagelar, secara hukum mengalami pengakuan, namun bersifat parsial.

Sebagai sebuah tulisan yang mencoba membedah struktur hukum yang tidak dijalankan oleh para penulisnya, kritik dan saran dibuka untuk penyempurnaan substansi dan materi muatan buku ini. Harapannya, buku ini dapat memberi sumbangsih kepada Ilmu Pengetahuan Indonesia.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR v
PRAKATA vii
DAFTAR ISI ix
BAB 1 HUKUM ADAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA 1
BAB 2 MASYARAKAT DAN HUKUM ADAT DI INDONESIA 9
A. Sejarah Pembentukan Negara: Nusantara Sebagai Cikal Bakal Indonesia 9
B. Masyarakat dan Hukum Adat Indonesia 14
BAB 3 MENDEFINISIKAN MASYARAKAT ADAT 23
BAB 4 HAK ULAYAT 31
A. Bangsa, Tanah, dan Negara 31
B. Hak Ulayat dan Keterikatannya dengan Masyarakat Hukum Adat 40
BAB 5 MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM KONSTITUSI INDONESIA 53

BAB 6 MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA **63**

BAB 7 UPAYA REKOGNISI HUKUM ADAT DI MAHKAMAH KONSTITUSI **103**

A. Sejarah Mahkamah Konstitusi di Indonesia 103
B. Pengakuan Melalui ***Legal Standing*** **107**
C. Masyarakat Hukum Adat dalam Peradilan di Mahkamah Konstitusi 111
D. ***Legal Standing*** Masyarakat Adat dan Keterbatasan Institusional 141
E. Pengakuan Hak Adat Oleh Mahkamah Konstitusi 144

BAB 8 PROBLEMATIKA PERLINDUNGAN DAN PEMENUHAN HAK KONSTITUSIONAL MASYARAKAT ADAT **149**

A. Inkonsistensi Pengakuan Hak Ulayat 149
B. Urgensi Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat 166

BAB 9 KASEPUHAN CIPTAGELAR: POTRET EMPIRIS KEHIDUPAN DAN PEMENUHAN HAK KONSTITUSIONAL MASYARAKAT ADAT **173**

A. Kasepuhan Ciptagelar Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat 173
B. Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat pada Kasepuhan Ciptagelar 177

BAB 10 PENUTUP **197**

DAFTAR PUSTAKA **199**

BIODATA PENULIS **207**

BAB 1

HUKUM ADAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Pernyataan bahwa Indonesia adalah negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 memuat konsekuensi bagi negara untuk menerapkan prinsip-prinsip negara hukum. Indonesia sebagai negara hukum dengan tradisi Eropa Kontinental, menganut paham negara hukum *rechtsstaat* yang salah satu prinsipnya adalah perlindungan hak asasi manusia dari warga negara/masyarakatnya.

Dalam prinsip perlindungan hak asasi manusia ini, setiap warga negara dan/atau kelompok masyarakat harus dipandang ekual. Lebih dari itu terhadap kelompok tertentu yang memiliki kebutuhan khusus atau memiliki kerentanan, pemenuhan haknya harus dilakukan dengan lebih ekstra. Masyarakat Hukum Adat dalam hal ini merupakan kelompok tertentu yang dalam hal ini telah memiliki perintah konstitusional atas pengakuannya dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Pengakuan akan hak-hak masyarakat adat dalam perlindungan konstitusional sebelum amendemen, hanya terbatas akan kata "....hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa..." yang dijadikan dasar pengakuan. Keberadaan masyarakat hukum adat tertuang dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 disebutkan bahwa Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volkgemenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau,

dusun dan marga di Palembang dan sebagainya.[1] Proses perkembangan akan pengakuan semakin jelas dengan dilakukannya amendemen dalam Pasal 18B Undang-Undang Dasar NRI 1945,[2] yaitu:

> "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang."

Philipus M. Hadjon menyebutkan bahwa prinsip yang terkandung dalam Pasal 18B UUD merupakan pengakuan negara terhadap Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, dan prinsip eksistensi dan hak-hak tradisional masyarakat adat sebagaimana terdapat pada desa atau nama lain.[3] Sebelum secara tersurat pengakuan oleh negara bagi masyarakat hukum adat tidak hanya dalam Undang-Undang Dasar, terdapat dalam beberapa instrumen hukum di bawahnya, yaitu: Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: IV/MPRS/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara,[4] kemudian dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004[5] terutama dalam BAB IV yang

---

[1]Hendra Nurtjahjo dan Fokky Fuad, *Legal Standing Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Berperkara di Mahkamah Konstitusi,* (Jakarta: Salemba Humanika, 2010), hlm. 20.

[2]Undang-Undang Dasar NRI 1945 perubahan kedua tanggal 18 Agustus 2000.

[3]Philipus M. Hadjon dalam Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentalisasi, dan Federalisme,* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), hlm. 172.

[4]Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran Hukum Rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan Kesatuan Bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh, dilakukan dengan:

(a) Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan Hukum Nasional dengan antara lain mengadakan pembaruan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan Kesadaran Hukum dalam masyarakat.
(b) Menertibkan fungsi Lembaga-lembaga Hukum menurut proporsinya masing-masing.
(c) Peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak-penegak hukum.

[5]Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbarui

mencantumkan tentang Arah Kebijakan bidang hukum yang terdiri dari 10 butir di antaranya menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat.

Penguatan kedudukan masyarakat adat, yaitu dengan keluarnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam khususnya dalam Pasal 4 huruf j.[6]

Setelah pengakuan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar pasca-amendemen, terdapat pengakuan peraturan perundang-undangan lainnya. Pengaturan mengenai masyarakat adat dapat ditemui dalam sejumlah undang-undang, yakni UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 ayat (12),[7] Pasal 2 ayat (9),[8] Pasal 203 ayat (3),[9] Pasal 216 ayat (2),[10] Penjelasan Pasal 58 huruf l,[11] Penjelasan Pasal 204,[12] Penjelasan Pasal 210 ayat (1)[13] UU Nomor 39

---

perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

[6]Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam.

[7]Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

[8]Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

[9]Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

[10]Perda, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib mengakui dan menghormati hak, asal-usul, dan adat istiadat desa.

[11]Yang dimaksud dengan "tidak pernah melakukan perbuatan tercela" dalam ketentuan ini adalah tidak pernah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan, dan norma adat antara lain seperti judi, mabuk, pecandu narkoba, dan zina.

[12]Masa jabatan kepala desa dalam ketentuan ini dapat dikecualikan bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang keberadaannya masih hidup dan diakui yang ditetapkan dengan Perda.

[13]Yang dimaksud dengan "wakil " dalam ketentuan ini adalah penduduk desa

tahun 1999 tentang Hak-hak Asasi Manusia khususnya Pasal 6 ayat (2),[14] UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan dalam Pasal 9 ayat (2)[15] serta Penjelasannya,[16] UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air disebutkan dalam Pasal 6 ayat (2),[17] UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Pasal 67)[18] dan Undang-Undang No.

---

yang memangku jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya.

[14]Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

[15]Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.

[16]Masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, jika memenuhi unsur:

a. masyarakat masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeinscaft*);
b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adat;
c. ada wilayah hukum adat yang jelas;
d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan
e. ada pengukuhan dengan peraturan adat.

Musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan para warga pemegang hak atas tanah tidak selamanya diikuti dengan pemberian hak atas tanah.

[17]Penguasaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan.

[18](1) Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:

a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;
b. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan
c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

(2) Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

(3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dalam Pasal 5 ayat (1),[19] Pasal 10 ayat (1)[20] serta Pasal 50[21] bahkan dalam UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh Pasal 3 ayat (2),[22] Peraturan Daerah Istimewa Aceh atau *Qanun* Nomor 7 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Adat.[23]

Bentuk-bentuk pengakuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut kemudian dikuatkan dengan pembentukan Mahkamah Konstitusi[24] sebagai sebuah lembaga peradilan tata negara dalam menjamin hak-hak konstitusional warga negara. Mahkamah Konstitusi berdiri pada tahun 2003, yang hingga tahun 2020 telah memutus sebanyak 3.061 perkara.[25]

Terkait dengan pengakuan dan perlindungan masyarakat adat, maka salah satu pihak yang berhak berperkara atau Pemohon dalam peradilan Mahkamah Konstitusi yaitu Kesatuan masyarakat hukum adat. Disebutkan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang perubahan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, pada Pasal 51 disebutkan:

> *"Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*
> a. *perorangan warga negara Indonesia;*
> b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
> c. *badan hukum publik atau privat; atau lembaga negara."*

---

[19]Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

[20]Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

[21]Putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, juga memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili.

[22]Penyelenggaraan Keistimewaan meliputi:

a. penyelenggaraan kehidupan beragama;
b. penyelenggaraan kehidupan adat;
c. penyelenggaraan pendidikan, dan
d. peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

[23]Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2012), hlm. 99.

[24]LNRI Tahun 2011 Nomor 70.

[25]https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4

Ketentuan di atas merupakan suatu ketentuan normatif mengenai pengakuan masyarakat adat sebagai Pemohon untuk mengajukan *constitusional review* di Mahkmah Konstitusi. Selain itu, pemberian *legal standing* pada masyarakat adat juga merupakan salah satu ketentuan lebih lanjut mengenai pengakuan hak adat yang tertuang dalam Pasal 18B UUD 1945. Hal ini mengisyaratkan bahwa hak masyarakat adat dan hak adat merupakan komponen esensial dalam konstitusionalisme Indonesia.

Budaya hukum Indonesia mengenal tiga tradisi normatif, yaitu: Hukum Adat/Pribumi, Hukum Islam, dan Hukum Sipil Belanda. Hukum adat pada dasarnya adalah tradisi hukum *chthonic*[26] yang diikuti oleh masyarakat pribumi karena ia terbentuk berdasarkan nilai-nilai normatif yang mengakar dalam semenjak dahulu kala serta sesuai dengan rasa keadilan dan harmoni masyarakat setempat. Karena hukum adat itu terbentuk berdasarkan sikap hidup masyarakat komunal maka logika hukumnya pun bersifat komunal. Di sisi lain, hukum Islam dan hukum sipil Belanda adalah dua tradisi hukum yang diimpor dari luar yang masuk ke Nusantara saat terjadi penyebaran Islam dikolonialisasi Belanda di daerah ini. Hukum Islam adalah hukum sakral karena ia berasal dari ajaran-ajaran Islam, sementara hukum sipil Belanda adalah tradisi hukum "barat" yang menancapkan dirinya dalam masyarakat Indonesia, meskipun rezim kolonial sudah berakhir.[27]

Dalam lingkup nasional, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara telah memberikan peta wilayah adat sejumlah 265 peta wilayah adat dengan total luasan 2.402.222,824 Ha.[28] Hasil survei dan peta wilayah yang mencakup wilayah yang luas di Indonesia membuktikan bahwa masyarakat hukum adat masih hidup, dan demikian harus dilindungi dan diakui oleh negara yang dalam hal ini oleh Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitusion* (penjaga konstitusi).

Dalam praktiknya kemudian, upaya-upaya pengakuan dan perlindungan hukum adat dan masyarakat hukum adat dapat

[26]Tradisi hukum adat yang dipercayai telah hidup sejak awal terbentuknya masyarakat asli di gugusan kepulauan Nusantara tersebut.

[27]Ratna Lukito, *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler*, (Yogyakarta: Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT), 2008), hlm. 9.

[28]http://www.aman.or.id/2012/11/14/penyerahan-peta-wilayah-adat-menghadirkan-masyarakat-adat-dalam-negara/ diakses 8 Januari 2013 Pkl.13:26

diklasifikasikan dalam beberapa segmen, yakni: 1) pengakuan oleh melalui undang-undang serta peraturan perundang-undangan turunannya, 2) pengakuan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi, dan 3) upaya pengakuan secara intern oleh kelompok masyarakat adat itu sendiri (termasuk melalui pembentukan aliansi). Upaya pertama dan kedua, dalam perspektif MHA merupakan pengakuan secara eksternal dalam hal ini oleh negara, dan upaya ketiga, mewujud dalam beberapa praktik yang dilakukan oleh kelompok MHA misalnya adaptasi dengan perkembangan zaman dan negara atau melalui jalan revivalisme. Bab-bab selanjutnya akan menguraikan ketiga upaya pengakuan tersebut, yakni membedah undang-undang mana saja yang isinya menyangkut mengenai MHA, putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang menguatkan kedudukan MHA, serta praktik empirik pengakuan dan perlindungan haknya secara intern yang dilakukan oleh MHA dalam kehidupannya sehari-hari.

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

BAB 2

MASYARAKAT DAN HUKUM ADAT DI INDONESIA

A. Sejarah Pembentukan Negara: Nusantara Sebagai Cikal Bakal Indonesia

Proses terbentuknya suatu negara secara umum melalui sebuah kontrak sosial yang dilakukan oleh rakyat dan penguasa sebagai bentuk perlindungan hak-hak pribadi. Menurut teori Kontrak Sosial, bahwa manusia menurut hakikat alamiahnya adalah bebas dan sederajat. Negara atau tatanan hukum nasional lahir karena fakta bahwa para individu yang bebas dan sederajat menyepakati suatu persetujuan tentang suatu tatanan sosial yang mengatur perbuatan timbal balik mereka, setiap individu sukarela membatasi kebebasannya demi kepentingan semua individu yang lain dengan syarat individu-individu lain membatasi kebebasan mereka dengan cara yang sama.[29]

Demikian terjadi di Negara Indonesia pada zaman kerajaan. Zaman kerajaan di Bumi Nusantara diawali pada abad ke-5 Masehi, dengan bermunculannya Kerajaan Hindu dan Budha yang seiring masuknya agama Hindu dan Budha di Indonesia. Kerajaan-kerajaan ini mengadopsi konsep-konsep Hindu dengan cara mengundang ahli-ahli golongan

[29]Hans Kelsen, *General Theory of Law and State,* (New York: Russel, 1971), terj. Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara,* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2011), hlm. 353-354.

Brahmana dari India Selatan penganut Wisnu dan Brahma.[30] Berdirinya Kerajaan Hindu dimulai dengan Kerajaan Kutai di Kalimantan Timur dan di Bogor yaitu Kerajaan Tarumanegara. Kemudian disusul munculnya Kerajaan Budha-Hindu di Nusantara yang bertahan paling tidak hingga abad ke-15 M, kerajaan-kerajaan tersebut antara lain meliputi Kerajaan Sriwijaya dan kerajaan-kerajaan di Jawa Tengah dari abad ke-8 sampai ke-12 (Kerajaan Syailendra/Kalingga, Mataram Kuno) serta di Jawa Timur dari abad ke-12 sampai ke-15 M (Kerajaan Kediri, Singasari, dan Majapahit).[31]

Sementara itu, kemunculan Islam di Jazirah Arabia sejak abad ke-7 M secara perlahan merembes ke Nusantara bersama partisipasi pedagang-pedagang Muslim dalam pelayaran samudera.[32] Dengan perkembangan pesat agama Islam di Indonesia juga kemudian terbentuklah kerajaan-kerajaan yang bercorak Islam seperti Kerajaan Samudera Pasai di wilayah Aceh sejak abad ke-13 dan Kerajaan Demak di Jawa sejak abad ke-15, disusul oleh kerajaan-kerajaan Islam lainnya di beberapa daerah Indonesia. Ketika pelembagaan politik Islam di Nusantara sedang mengalami gelombang pasang, pengaruh kekuatan Islam di Eropa, khususnya di Semenanjung Iberia mengalami masa surut.[33] Kemudian munculnya negara-negara di Eropa untuk melakukan pencarian daerah-daerah jajahan melalui pelayaran di antaranya Portugis, Spanyol, dan Belanda dan beberapa Negara Eropa lainnya.

Pada tahun 1511, armada Portugis mendarat di Malaka lantas mengembangkan pengaruhnya di bagian Timur Kepulauan Nusantara. Tidak lama kemudian, ekspedisi Belanda sebagai kekuatan maritim lain di Eropa mulai tiba di Banten pada 22 Juni 1596 di bawah pimpinan Cornelis de Houtman, yang kemudian disusul oleh armada-armada dagang lainnya.[34] Di lain pihak masing-masing kerajaan-kerajaan yang ada justru saling bermusuhan dan kemudian melemahkan tiap-tiap kerajaan, yang pada akhirnya Belanda menancapkan kekuatan dagangnya dengan membentuk VOC (*Vereenigde Oost Indische Compaginie*).

---

[30]Yudi Latif, *Negara Paripurna Historitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila,* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2011), hlm. 259.

[31]*Ibid.,*hlm. 259.

[32]*Ibid.,*hlm. 260.

[33]*Ibid.,*hlm. 261.

[34]*Ibid.,*hlm. 262.

Peran sentral VOC selama hampir 200 tahun (1620-1800), salah satu aspek yang menjadi pembuka wacana menuju kesadaran akan kebangsaan Indonesia muncul saat berlakunya politik etis, yang ditandai pidato Ratu Wilhelmina pada penghujung tahun 1901. Politik etis di antaranya pendidikan, irigasi dan transmigrasi, namun aspek pendidikan menjadi aspek terpenting dan esensial. Kemudian muncul para pemikir dari kalangan muda, yang diawali dalam bentuk-bentuk serikat di antaranya pendirian *Sarekat Prijaji* di Batavia oleh Tirto Adhi Surjo pada tahun 1906. Pada masa sesudah sekitar tahun 1909, di seluruh Indonesia banyak bermunculan organisasi-organisasi baru di kalangan elite terpelajar, yang sebagian besar didasarkan atas identitas-identitas kesukuan. Para mahasiswa STOVIA di Batavia, tempat Budi Utomo lahir pada tahun 1908, juga menghasilkan beberapa organisasi baru ini, meliputi Tri Koro Darmo (1915) yang di tahun 1918 menjadi Jong Java, "pemuda Jawa", Jong Sumatranen Bond, "perserikatan pemuda Sumatera", (1917), Studerenden Vereeniging Minahasa, "perserikatan mahasiswa Minahasa", (1918), dan Jong Ambon, "pemuda Ambon", (1918). Organisasi-organisasi lain yang semacam itu terdiri Sarekat Ambon (1920), Pasundan "Tanah Sunda", (1914), yang dimaksudkan sebagai organisasi semacam Budi Utomo untuk orang Sunda.[35]

Pada tahap lebih jauh terbentuknya Perhimpunan *Budi Utomo* (BU) didirikan di Batavia pada 20 Mei 1908.[36] Perjalanan panjang menuju kesadaran akan kebangsaan Indonesia secara deklaratif bertitik awal pada tahun 1928. Sebuah langkah besar dalam pembentukan sebuah blok historis ialah pendirian dua perhimpunan politik, yang pertama ialah Perserikatan Nasional Indonesia (PNI) pada bulan Juli 1927 yang tujuannya untuk mencapai Indonesia Merdeka. Ini diikuti dengan Permufakatan Perhimpunan-perhimpunan Politik Kebangsaan Indonesia (PPPKI) pada bulan Desember 1927.[37] Hasil dari terbentuknya kedua lembaga politik inilah yang kemudian merumuskan Sumpah Pemuda yang diikrarkan pada 28 Oktober 1928. Terdapat perubahan yang radikal pasca diikrarkannya Sumpah Pemuda, yaitu penggunaan Bahasa Indonesia. Komitmen menggunakan bahasa baru ini menandai

[35]M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008,* (Jakarta: PT Serambi Ilmu Mulia, 2008), hlm. 362.

[36]*Ibid.,* hlm. 289.

[37]*Ibid.,* hlm. 321.

transformasi dari "nasionalisme kultural" (*cultural nationalism)* menuju "nasionalisme politik" *(political nationalism)*.[38]

Latar pembentukan dari PNI dan PPPKI tidak lain adalah representasi dari suara masyarakat secara umum, dalam konsep perwakilan yang dideklarasikan oleh pelbagai perhimpunan pemuda pelajar/aktivis kemerdekaan. Semua tindakan yang dilakukan tidak lain adalah proses pemersatu bangsa dalam menghadapi kondisi senasib sepenanggungan yang dialami saat itu. Perasaan senasib sepenanggungan ini menurut Soekarno belumlah cukup untuk menyatukan konsep *nationale staat*. Demikian disampaikan oleh Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945, "... *Nationale Staat* hanya Indonesia seluruhnya, yang telah berdiri di zaman Sriwijaya dan Majapahit dan kini pula kita harus dirikan bersama-sama. Karena itu, jikalau tuan-tuan terima baik, marilah kita mengambil sebagai dasar negara yang pertama: Kebangsaan Indonesia. Kebangsaan Indonesia yang bulat! Bukan kebangsaan Jawa, bukan kebangsaan Sumatra, bukan kebangsaan Borneo, Sulawesi, Bali, atau lain-lain. Tetapi kebangsaan Indonesia, yang bersama-sama menjadi dasar pemersatu *nationale staat*..."

Spirit kebangsaan inilah yang kemudian disebut dengan Pancasila. Keberadaan Pancasila tidak lain merupakan kesepakatan mengenai filosofi pemerintahan yang dapat disepakati bersama *(general acceptance of the same philosophy of government)*. Soepomo menyatakan bahwa dasar dan susunan negara berhubungan dengan riwayat hukum (*rechtsgeschichte*) dan lembaga sosial dari negara itu sendiri. Oleh karena itu, pembangunan Negara Indonesia harus disesuaikan dengan struktur sosial masyarakat Indonesia yang ada, seperti yang disampaikan oleh Soepomo pada rapat BPUPKI sebagai berikut.

> Sungguh benar, dasar dan bentuk susunan dari suatu negara itu berhoeboengan erat dengan riwajat hukum (*rechtsgeschichte*) dan lembaga sosial (*sociale structuur*) dari negara itu. Berhoeboeng dengan itu apa jang baik dan adil untuk suatu negara, belum tentu baik dan adil untuk negara lain, oleh karena keadaan tidak sama.
>
> Tiap-tiap negara mempunjai keistimewaan sendiri-sendiri berhoeboengan dengan riwajat dan tjorak masjarakatnja. Oleh karena itu, politik Pembangunan Negara Indonesia harus disesuaikan dengan "sociale structuur" masjarakat Indonesia jang

[38]*Ibid.,* hlm. 323.

njata pada masa sekarang, serta harus disesuaikan dengan panggilan zaman, misalnja tjita-tjita Negara Indonesia dalam lingkungan Asia Timur Raya.[39]

Apa yang diucapkan oleh Soepomo bahwa pembentukan suatu sistem dan susunan negara, dapat ditentukan melalui riwayat masyarakatnya. Berdasarkan riwayat hukum itu, pembentukan hukum dipengaruhi oleh konsep-konsep kerajaan atau bisa disebut *staat* sebelum pembentukan sebuah Negara Indonesia. Dapat dilihat dalam pembentukan Pasal 18 UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah, di sini hanya ada satu pasal, yang berbunyi "Pemerintah Daerah disusun dalam Undang-Undang." Hanya saja, dasar-dasar yang telah dipakai untuk Pemerintah Daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Daerah.

Adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati, Koot-Kooti, Sultanat-Sultanat tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah bukan negara; jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah "*Zelfbesturende landschappen*", hanya daerah saja, tetapi daerah istimewa yaitu yang mempunyai sifat istimewa. Jadi daerah-daerah istimewa itu suatu bagian dari *Staat* Indonesia, tetapi mempunyai sifat istimewa, mempunyai susunan asli.[40] Bentuk-bentuk pembagian *Staat* di Negara Indonesia dapat dilihat dalam Pembukaan UUD 1945 dengan frasa "segenap bangsa Indonesia". Sebagai sebuah tujuan nasional, makna segenap dan bangsa dapat diartikan semua bangsa yang dapat dilihat dari adanya interaksi serta pembedaan secara subjektif mengenai pembedaan tersebut.

Ciri-ciri demikian dapat dilihat dengan ras (bentuk tubuh), kebudayaan, bahasa, budaya, dialeg keseharian, namun konsep bangsa tersebut dapat disatukan dengan makna Bhinneka Tunggal Ika sehingga pembedaan yang terjadi mampu menyatukan keberagaman menjadi sebuah konstruksi Negara Indonesia baik dalam bentuk kenegaraan maupun kedaerahan.

---

[39]Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Djilid Pertama, (Jakarta: Siguntang, 1959), hlm. 111-112.

[40]RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hlm. 447.

Pembahasan mengenai pembentukan susunan negara khususnya keberadaan hak adat dan masyarakat hukumnya, diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum perubahan yaitu pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Oleh karena itu, menjadi hal yang sangat penting bagi negara untuk mengakui hak-hak adat, karena keberadaannya telah lebih dahulu ada sebelum Negara Indonesia merdeka. Kedudukan masyarakat adat diatur dalam UUD 1945 dan negara wajib melindungi hak-haknya.

B. Masyarakat dan Hukum Adat Indonesia

Konsep negara hukum yang dianut oleh Negara Indonesia diwujudkan dalam bentuk perlindungan terhadap warga negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Menurut Sri Soemantri, pada umumnya materi konstitusi atau Undang-Undang Dasar mencakup tiga hal yang fundamental, yaitu:

1. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warganya;
2. ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
3. adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.[41]

Bentuk pengaturan oleh konstitusi semata-mata memberikan perlindungan akan hak-hak yang dimiliki oleh warga negara, terlebih dengan kondisi Negara Indonesia yang dikenal sebagai negara yang bercorak multikultural, multietnis, agama, ras, dan multigolongan. Sesanti Bhinneka Tunggal Ika secara *de facto* mencerminkan kemajemukan budaya bangsa dalam naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[42]

Corak-corak multikultural dan multietnis sebagai bentuk keeksistensian dari ragam budaya yang merupakan banyaknya adat-adat yang terdapat di Negara Indonesia. Masing-masing adat tersebut

[41]C. Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Malang: In-Trans Publishing, 2011), hlm. 61.

[42]Syaf'at Rachmad, *Negara, Masyarakat Adat dan Kearifan Lokal*, (Malang: In-Trans Publishing, 2008), hlm. 41.

memiliki kekhasan yang kemudian memiliki hukum otonom yang mengatur secara spesifik masyarakat adat tersebut. Adat adalah kebiasaan-kebiasaan sosial yang secara tradisi berlaku dalam sebuah masyarakat. Adat fungsional dalam masyarakat karena adat tersebut berisikan aturan-aturan yang acuannya adalah pedoman etika dan moral, atau nilai-nilai budaya, yang dipunyai oleh masyarakat tersebut.[43]

Masyarakat adat adalah keturunan dari orang yang telah menghuni sebuah wilayah tertentu, sebelum wilayah itu diserang, ditaklukkan, atau dijajah oleh satu kekuatan asing atau masyarakat asing.[44] Menurut Jeane N. Saly dalam sebuah seminar hukum adat di Surabaya, eksistensi masyarakat hukum adat saat ini sangat prihatin.[45] Di samping itu, untuk mempertahankan eksistensi, dalam kaitannya dengan pengakuan dan pengaturannya dalam hukum nasional, *pertama* yang perlu dilakukan adalah menempatkan posisi dan kedudukan MaHA itu sebagai subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia[46] *Kedua,* setelah itu yang perlu dilakukan adalah hak-hak adat atas objek hak yang melekat pada MaHA itu sendiri.[47] Pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak lain sebagai penegak dan pelindung konstitusi, dalam hal ini konstitusi sebagai penjamin hak-hak warga negaranya khususnya bagi masyarakat adat. Masyarakat adat merupakan masyarakat dengan bentuk komunal. Masyarakat komunal merupakan masyarakat di mana segala bidang kehidupan diliputi oleh kebersamaan. Masyarakat adat menunjukkan hubungan yang erat dalam hubungan antarpersonal dan proses interaksi sosial yang terjadi antarmanusia tersebut menimbulkan pola-pola tertentu yang disebut dengan cara *(a uniform or customary of behaving within a social group)*.[48] Hal ini pula yang kemudian dipandang adanya tokoh-tokoh yang merangkul di antara kebersamaan antarmasyarakat adat.

---

[43]Parsudi Suparlan, *Sukubangsa dan Hubungan Antar-Suku Bangsa,* (Jakarta: YPIKIK, 2005), hlm. 82.

[44]James Davidson, David Henley, Sandra Moniaga, *Adat Dalam Politik Indonesia,* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), hlm. 303.

[45]Dominikus Rato, *Hukum Adat (Suatu Pengantar Singkat Memahami Hukum Adat di Indonesia),* (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2011), hlm. 95.

[46]*Ibid.,* hlm. 95.

[47]*Ibid.*

[48]Hendra Nurtjahjo dan Fokky Fuad, *op. cit.,* hlm. 12.

Ter Haar, dalam pidato Dies Natalis Rechthogescschool-Batavia (1937) yang berjudul *"Het Adatrecht van Nederlandsch Indie in Wetenschap, Practijk en Onderwijs"* menyatakan bahwa:

> "Terlepas dari bagian hukum adat yang tidak penting terdiri dari peraturan desa, dan surat perintah raja, maka hukum adat itu adalah seluruh peraturan yang ditetapkan dalam keputusan-keputusan dengan penuh wibawa, dan yang dalam pelaksanaannya diterapkan begitu saja, artinya bahwa tanpa adanya keseluruhan peraturan yang dalam kelahirannya dinyatakan mengikat sama sekali. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa hukum adat yang berlaku itu hanyalah diketahui dan dikenal dari keputusan-keputusan para fungsionaris hukum dalam masyarakat itu, kepala-kepala, hakim-hakim, rapat-rapat desa, wali tanah, pejabat-pejabat agama, dan pejabat-pejabat desa, sebagaimana hal itu diputuskan di dalam dan di luar sengketa resmi, putusan-putusan mana langsung tergantung daripada ikatan-ikatan struktural dan nilai-nilai dalam masyarakat, dalam hubungan satu sama lain dan ketentuan timbal balik."[49]

Pernyataan di atas kemudian melahirkan teori keputusan yang menyatakan hukum adat itu adalah segala sesuatu yang diputus oleh tetua adat atau pejabat adat yang berwenang. Putusan tersebut tidak lain adalah hukum yang diberlakukan oleh para tetua adat atau kepala-kepala adat dan dilaksanakan oleh para masyarakatnya, namun terdapat bentuk-bentuk di dalam masyarakat hukum adat dalam tiga wujud, yaitu sebagai berikut.

1. Hukum yang tidak tertulis (*"jus non scriptum"*); merupakan bagian yang terbesar.
2. Hukum yang tertulis (*"jus scriptum"*); hanya sebagian kecil saja, misalnya peraturan-peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh raja-raja/sultan-sultan dahulu seperti *pranatan-pranatan* di Jawa, *pesawara-peswara/titiswara-titisawara* di Bali dan *sarakata-sarakarta* di Aceh.
3. Uraian-uraian hukum secara tertulis; lazimnya uraian-uraian ini adalah suatu hasil penelitian (*research)* yang dibukukan.[50]

---

[49]Hendra Nurtjahjo dan Fokky Fuad, *op. cit*.. hlm. 10.

[50]Wignjodipoero Soerojo, *Pengantar dan Asas -Asas Hukum Adat*, (Jakarta: CV Haji Masagung, 1989), hlm. 22.

Berbeda halnya ketika menginvestigasi hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law)* dapat dilakukan melalui tiga cara, yaitu:

1. menginvestigasi norma-norma abstrak yang dapat direkam dari ingatan-ingatan para kepala adat, tokoh masyarakat, atau pemegang otoritas yang diberi wewenang membuat keputusan-keputusan hukum;
2. melakukan pengamatan terhadap setiap tindakan nyata/perilaku aktual anggota masyarakat dalam kehidupan sehari-hari ketika berinteraksi dengan komunitasnya (*descriptive method*);
3. mengkaji kasus-kasus sengketa yang pernah atau sedang terjadi dalam masyarakat (*trouble-cases method*).

Penjelasan di atas terkait dengan makna dan bentuk-bentuk hukum adat, serta melihat hukum dalam masyarakat dan terkait dengan masyarakat adat menurut tata susunannya dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu berdasarkan pertalian keturunan (genealogis) dan berdasarkan daerah (teritorial).

Dalam ilmu hukum dan teori secara formal dikenal Masyarakat Hukum Adat, tetapi dalam perkembangan terakhir, masyarakat asli Indonesia menolak dikelompokkan sedemikian mengingat perihal adat tidak hanya menyangkut hukum, tetapi mencakup segala aspek dan tingkatan kehidupan. Namun, jika dilihat tentang sejarah hukum adat, kiranya dapat dikemukakan bahwa sejarah hukum adat itu dapat dipisah-pisahkan dalam:

1. sejarah proses pertumbuhan atau perkembangan hukum adat itu sendiri;
2. sejarah hukum adat sebagai sistem hukum dari tidak/belum dikenal hingga sampai dikenal dalam dunia ilmu pengetahuan; dan
3. sejarah kedudukan hukum adat, sebagai masalah politik hukum, di dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.[51]

Peraturan adat-istiadat pada hakikatnya sudah terdapat pada zaman kuno, zaman pra-Hindu. Adat-istiadat yang sudah hidup dalam masyarakat pra-Hindu tersebut menurut ahli-ahli hukum adat adalah adat-adat melayu-polinesia. Lambat laun datang di kepulauan kita ini

[51]*Ibid,*, hlm. 25.

kultur Hindu, kemudian kultur Islam dan kultur Kristen yang masing-masing memengaruhi kultur asli tersebut.[52]

Mr. L.W. C. van den Berg seorang sarjana hukum mengemukakan teori *reception in complexu*. Inti dari teori ini adalah sebagai berikut:

> "Selama bukan sebaliknya dapat dibuktikan, menurut ajaran ini hukum pribumi ikut agamanya, karena jika memeluk agama harus juga mengikuti hukum-hukum agama itu dengan setia."[53]

Namun, prospek perjalanan hukum-hukum agama itu tidaklah sejalan apa yang dipikirkan oleh Van Vollenhoven, menurutnya bahwa hukum adat adalah hukum asli yang terdapat dalam masyarakat, di samping terdapat penambahan-penambahan atas suatu ketentuan oleh hukum agama.

Van Vollenhoven dalam *Adatrecht 1* menyebut suatu daerah di dalam daerah mana garis-garis besar, corak dan sifatnya hukum adat yang berlaku di situ seragam *"rechtskring"*, yang kalau disalin dalam bahasa Indonesia menjadi lingkaran-hukum atau ada juga yang menyalin dengan lingkungan hukum. Di dalam bukunya tersebut di atas Van Vollenhoven membagi-bagi seluruh daerah Indonesia dalam 19 lingkar hukum antara lain:

1. Aceh;
2. Tanah Gayo – Alas dan Batak beserta Nias;
3. Daerah Minangkabau beserta Mentawai;
4. Sumatra Selatan;
5. Daerah Melayu (Sumatra-Timur, Jambi, Riau);
6. Bangka dan Belitung;
7. Kalimantan;
8. Minahasa;
9. Gorontalo;
10. Daerah Toraja;
11. Sulawesi Selatan;
12. Kepulauan Ternate;
13. Maluku, Ambon;

---

[52]*Ibid.*, hlm. 25.
[53]*Ibid.*, hlm. 29.

14. Irian;
15. Kepulauan Timor;
16. Bali dan Lombok (beserta Sumbawa Barat);
17. Jawa Tengah dan Timur (beserta Madura);
18. Daerah-daerah Swapraja (Surakarta dan Yogyakarta); dan
19. Jawa Barat.[54]

Dari sekian banyak lingkup hukum berdasarkan daerah, lingkup sumber-sumber tersebut berasal dari sumber hukum yang berada secara umum. Secara lebih rinci, sumber hukum adat dalam arti segala sesuatu yang dapat dijadikan sebagai tempat mencari hukum adat adalah:

1. pepatah-pepatah adat baik yang tersurat maupun tersirat merupakan prinsip-prinsip hukum adat yang menjadi pegangan hukum hidup masyarakat Indonesia;
2. yurisprudensi adat, yaitu keputusan-keputusan hakim yang berkaitan dengan masalah atau sengketa adat;
3. dokumen-dokumen yang memuat ketentuan yang hidup pada suatu masa tertentu ketika hukum adat menjadi hukum positif secara nyata (pada zaman keemasan kerajaan), baik yang berwujud piagam-piagam, peraturan-peraturan atau keputusan-keputusan;
4. buku undang-undang yang dikeluarkan oleh raja-raja;
5. laporan-laporan hasil penelitian tentang hukum adat;
6. buku karangan ilmiah para pakar hukum adat yang menghasilkan doktrin atau tesis tentang hukum adat.[55]

Terkait pengakuan akan masyarakat adat khususnya mengenai persyaratan masyarakat hukum adat yang diakui oleh negara, salah satunya diatur dalam Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, yaitu:

1. sepanjang menurut kenyataan masih hidup;
2. sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
3. sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

---

[54]*Ibid*., hlm. 86.

[55]Ilhami Bisri, *Sistem Hukum Indonesia Prinsip-prinsip dan Implementasi Hukum di Indonesia*, (Jakarta: CV Haji Masagung, 1989), hlm. 113.

Terkait dengan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh masyarakat hukum adat, telah diuraikan oleh Prof. Satjipto Rahardjo tidak jauh beda apa yang telah disebutkan dalam Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1960 dan apa yang dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945, di antaranya sebagai berikut.

1. "Sepanjang masih hidup"
   Kita tidak semata-mata melakukan pengamatan dari luar, melainkan juga dari dalam, dengan menyelami perasaan masyarakat setempat berproses (pendekatan partisipatif).
2. "Sesuai dengan perkembangan masyarakat"
   Syarat ini mengandung risiko untuk memaksakan (*imposing*) kepentingan raksasa atas nama "perkembangan masyarakat." Tidak memberi peluang untuk memberikan dinamika masyarakat berproses sendiri secara bebas.
3. "Sesuai dengan prinsip NKRI"
   Kelemahan paradigma ini melihat NKRI dan masyarakat adat sebagai dua entitas yang berbeda dan berhadap-hadapan.
4. "Diatur dalam undang-undang"
   Indonesia adalah negara berdasarkan hukum, apabila dalam negara yang demikian itu segalanya diserahkan kepada hukum, maka kehidupan sehari-hari tidak akan berjalan dengan produktif. Hukum yang selalu ingin mengatur ranahnya sendiri dan merasa cakap untuk itu telah gagal (bila tidak melibatkan fenomena sosial budaya lainnya).[56]

Di samping diberikan pengakuan dalam peraturan hukum nasional, masyarakat adat mendapat perhatian dan pengakuan oleh pihak internasional, hal ini dapat dilihat dengan dikeluarkannya Konvensi ILO No.169 Tahun 1989 mengenai masyarakat hukum adat. Mengenai pengakuan dan perlindungan tersebut di antaranya dalam Pasal 8.1 dengan memuat bahwa peraturan hukum nasional harus mempertimbangkan keberadaan dan eksistensi masyarakat adat.[57]

---

[56]Hendra Nurtjahjo dan Fokky Fuad, *op. cit*., hlm. 97.

[57]Lihat Pasal 8.1 Konvensi ILO No. 169 Tahun 1989 tentang Masyarakat Hukum Adat.

Pengakuan dan perlindungan yang dilakukan secara pihak internasional, baru dilakukan oleh Negara Indonesia pada tahun 2000 saat amendemen kedua UUD 1945. Terjadinya reformasi konstitusionalisme kemudian menghendaki adanya perlindungan hak-hak adat baik secara konstitusional dan kelembagaan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Be Strong!
UNIVERSITAS LAMPUNG

BAB 3

MENDEFINISIKAN MASYARAKAT ADAT

Bila melihat literatur-literatur ilmu hukum adat zaman pemerintahan Hindia Belanda, MHA dikenal dengan istilah adat *rechtsgemeenschappen*, yang maknanya dipersamakan dengan desa atau *volksgemeenschappen*.[58] Merujuk pada istilah *rechtsgemeenschappen* itulah, saat ini muncul penggunaan istilah "hukum" dalam penyebutan Masyarakat Adat sehingga menjadi Masyarakat Hukum Adat.

Baik secara teoretis maupun praktik, ditemukan berbagai penyebutan untuk merujuk sesuatu yang sama maknanya dengan MHA. Perbedaan istilah tersebut, selain ditemukan dalam literatur-literatur dan pendapat para ahli, ditemukan pula dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Istilah-istilah yang digunakan tersebut antara lain: kesatuan masyarakat hukum adat,[59] masyarakat tradisional,[60] masyarakat adat,[61] komunitas adat terpencil,[62] sampai pada istilah desa

[58]Puslitkaji MK RI, *Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi,* (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011), hlm. 3.

[59]Digunakan dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945.

[60]Digunakan dalam Pasal 28I Ayat (3) UUD 1945.

[61]Digunakan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

[62]Digunakan dalam Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 1999 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil.

atau nama lainnya.[63] Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa belum ada suatu kesamaan fragmen dalam memandang MHA produk legislasi di Indonesia. Pada intinya, keseluruhan istilah baik yang digunakan dalam literatur maupun dalam peraturan perundang-undangan tersebut mengarah pada suatu definisi yang sama.

Perbedaan atau keragaman tersebut telah disepakati dalam Konvensi ILO 169 dengan pertimbangan sulitnya memberikan definisi yang universal terhadap MHA, yang dalam dunia nyata meliputi sekurang-kurangnya 370 juta jiwa dan terdapat di 70 negara.[64] Konvensi ILO 169 sendiri tidak menjelaskan secara rinci mengenai definisi MHA, namun lebih menitikberatkan pada perlindungannya.[65]

Beberapa sarjana telah mencoba mendefinisikan dan mendeskripsikan MHA. Soekanto dalam bukunya menggunakan istilah *recht gemeenschap* yang ia artikan sebagai "persekutuan hukum adat" sebagai persekutuan yang mempunyai hubungan kekeluargaan (*verwantschapsband*) erat berdasarkan keturunan satu nenek moyang, berdasarkan daerah dan wilayah yang didiami.

Ter Haar[66] mengemukakan bahwa MHA adalah kesatuan manusia yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai penguasa-penguasa dan mempunyai kekuasaan, yang berwujud dan tidak berwujud, di mana para anggota kesatuan itu masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam, dan tidak seorang pun di antara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membukakan ikatan yang telah tumbuh itu, atau meninggalkannya, dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya. Kemudian, Soepomo,[67] menggunakan istilah persekutuan Hukum Adat, membagi MHA menjadi dua golongan

---

[63]Yance Arizona (2013). *Masyarakat Adat dalam Kontestasi Pembaruan Hukum*, Makalah disampaikan dalam Seminar Pemberdayaan Sosial Komunitas Adat: Upaya peningkatan efektivitas pemberdayaan KAT saat ini dan pengembangan ke depan, diselenggarakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Hotel Grand Sahid, Jakarta, 15 Mei 2013, hlm. 1.

[64]Organisasi Perburuhan Internasional, *Hak-hak Masyarakat Adat yang Berlaku*, (Jakarta: Organisasi Perburuhan Internasional, 2010), hlm. 13.

[65]*Ibid*.

[66]Komnas HAM, *Inventarisasi dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat*, (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2005), hlm. 17.

[67]Komnas HAM (2005), *op. cit*., hlm. 18.

menurut dasar susunannya, yaitu berdasarkan pertalian suatu keturunan (genealogi) dan lingkungan daerah (teritorial).

Sementara itu, Hazairin[68] menguraikan MHA sebagai kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri, yaitu mempunyai kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggota. Bentuk hukum kekeluargaannya memengaruhi sistem pemerintahannya terutama berlandaskan atas pertanian, peternakan, perikanan, dan pemungutan hasil hutan dan hasil air, ditambah sedikit dengan perburuan binatang liar, pertambangan dan kerajinan tangan, semua anggotanya sama dalam hak dan kewajibannya. Penghidupan mereka berciri komunal di mana gotong royong tolong-menolong, serasa dan semua mempunyai peranan yang besar.

Secara lebih lanjut M. Koesnoe[69] yang menggunakan istilah masyarakat pedesaan menuliskan ada empat fungsi yang berkaitan dengan hak-hak tradisional dalam persekutuan masyarakat pedesaan yang berkenaan dengan upaya menjaga harmoni antara masyarakat dengan semesta, yang meliputi: (1) fungsi pemerintahan; 2) fungsi pemeliharaan roh; 3) fungsi pemeliharaan agama; dan (4) fungsi pembinaan hukum adat.

Indah Maulidiyah dan Yusdiyanto, yang menggunakan istilah masyarakat adat, mendefinisikan MHA sebagai kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur (secara turun-temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial, dan wilayah sendiri.[70]

Komnas HAM dalam salah satu kertas posisinya[71] mendefinisikan MHA sebagai suatu komunitas antropologis yang bersifat homogen dan secara berkelanjutan mendiami suatu wilayah tertentu, mempunyai

---

[68]*Loc. cit*.

[69]Moh. Koesnoe, *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini* (Surabaya: Airlangga University Press, 1979), hlm. 188.

[70]Yusdiyanto dan Indah Mulidiyah, *Lembaga Adat Sekala Brak Perlibatan Masyarakat Adat dalam Pembentukan Peraturan Pekon*, (Bandar Lampung: Justice Publisher, 2014), hlm. 19.

[71]Komnas HAM, *Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat Himpunan Dokumen Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat Sedunia, 9 Agustus 2006*. (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2006), hlm. 9.

hubungan historis dan mistis dengan sejarah masa lampau mereka, merasa dirinya dan dipandang oleh pihak luar berasal dari satu nenek moyang yang sama, dan mempunyai identitas dan budaya yang khas yang ingin mereka pelihara dan lestarikan untuk kurun sejarah selanjutnya, serta tidak mempunyai posisi yang dominan dalam struktur dan sistem politik yang ada.

Kemudian, Yance Arizona[72] melihat istilah masyarakat hukum adat dari hukum yang dipakai dalam masyarakat yang bersangkutan. Bila yang dipakai adalah hukum adat, maka kesatuan masyarakatnya disebut masyarakat hukum adat (*adatrecht gemeenschappen*).

Berbeda dengan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), yang mengkritik penggunaan istilah "hukum" dalam masyarakat hukum adat, AMAN menilai istilah MHA mengandung kerancuan antara "masyarakat hukum-adat" dengan "masyarakat-hukum adat". Selain itu juga, istilah MHA mereduksi masyarakat adat dalam satu dimensi saja, yaitu hukum, sedangkan masyarakat adat tidak saja tergantung pada dimensi hukum, melainkan juga dimensi yang lainnya seperti sosial, politik, budaya, agama, ekonomi, dan ekologi.[73] Karenanya, AMAN menawarkan istilah masyarakat adat yang lebih bisa mencakup berbagai dimensi dalam masyarakat adat, yang sekaligus digunakan sebagai istilah yang digunakan dalam nama aliansinya.

AMAN kemudian memberikan kerangka tentang masyarakat adat yang dihasilkan dalam Kongres Masyarakat Adat Nusantara Pertama (KMAN I) pada 17 Maret 1999 di Hotel Indonesia Jakarta. Kongres tersebut merumuskan masyarakat adat sebagai berikut:

> "Masyarakat Adat adalah kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun-temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial, dan wilayah sendiri."[74]

Dalam perkembangannya Mahkamah Konstitusi dalam putusannya[75] merumuskan MHA sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum adat

---

[72]Yance Arizona (ed.), *Antara Teks dan Konteks: Dinamika Pengakuan Hukum Terhadap Hak Masyarakat Adat Atas Sumber Daya Alam di Indonesia*, (Jakarta: HuMa, 2010), hlm. 4.

[73]*Ibid*.

[74]*Ibid*.

[75]Putusan MK Nomor 31/PUU-V/2007

beserta hak-hak tradisionalnya yang bersangkutan secara *de facto* masih ada dan/atau hidup (*actual existence*), apabila setidak-tidaknya mengandung unsur:

1. ada masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in group feeling*);
2. ada pranata pemerintahan adat;
3. ada harta kekayaan dan/atau benda-benda adat;
4. ada perangkat norma hukum adat; dan
5. khusus bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur wilayah hukum adat tertentu.

Dunia internasional mengenal MHA dengan istilah *Indigenous People*, yang telah mendapat pengakuan melalui *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Konvensi ILO 169 Tahun 1989 misalnya, telah menggunakan istilah *Indigenous People* dalam konvensinya. Konvensi ini memberikan pengertian yang terbatas mengenai istilah "*indigenous people*" sebagai berikut:

> "*Peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain of all of their own social, economic, cultural, and political institutions*".

Martinez Cobo Study memberikan definisi sekaligus ciri-ciri MHA, sebagai berikut:

> *"Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories,consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They from at present non dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems".*[76]

[76]Martinez Cobo dalam *Guidelines on Indigenous Peoples' Issues,* (New York and Geneva: United Nations Development Group, 2009), hlm. 8.

Terkait dengan kriteria untuk dapat mengategorikan suatu masyarakat merupakan MHA, Komnas HAM[77] memberikan kriteria-kriteria yang terdiri dari kriteria objektif dan subjektif. Adapun kriteria-kriteria tersebut adalah sebagai berikut.

1. Kriteria Objektif
    a. Merupakan komunitas antropologis, yang sedikit banyaknya bersifat homogen
    b. Mendiami dan mempunyai keterkaitan sejarah, baik lahiriah maupun rohaniah, dengan suatu wilayah leluhur (*homeland*) tertentu atau, sekurang-kurangnya dengan sebagian wilayah tersebut
    c. Adanya suatu identitas dan budaya yang khas, serta sistem sosial dan hukum yang bersifat tradisional, yang secara sungguh-sungguh diupayakan mereka untuk melestarikannya
    d. Tidak mempunyai posisi yang dominan dalam struktur dan sistem politik yang ada
2. Kriteria Subjektif
    a. Identifikasi diri (*self identification*) sebagai suatu komunitas antropologis dan mempunyai keinginan yang kuat untuk secara aktif memelihara identitas diri mereka itu
    b. Dipandang oleh pihak lain di luar komunitas antropologis tersebut sebagai suatu komunitas yang terpisah

F.D. Holleman sebagaimana dikutip oleh Yusdiyanto,[78] mengemukakan beberapa sifat umum MHA. Sifat umum MHA tersebut terdiri dari empat sifat, yakni sebagai berikut.

1. Magis religius (*magisch-religieus*), yaitu suatu pola pikir yang didasarkan pada religiusitas, yakni keyakinan masyarakat tentang adanya sesuatu yang bersifat sakral.
2. Komunal (*commuun*), masyarakat memiliki asumsi bahwa setiap individu, anggota masyarakat merupakan bagian integral dari masyarakat secara keseluruhan. Setiap kepentingan individu sewajarnya disesuaikan dengan kepentingan-kepentingan masyarakat, karena tidak ada individu yang terlepas dari masyarakatnya.

[77]Komnas HAM, *op. cit*., hlm. 9.
[78]Yusdiyanto dan Indah Maulidiyah, *op. cit*., hlm. 21.

Perwujudan sifat komunal ini dapat dilihat dalam kegiatan-kegiatan rapat desa, yaitu suatu majelis yang tersusun atas berbagai golongan penduduk yang berhak hadir dan memberi suara.

3. Konkret, merupakan corak yang serba jelas atau nyata, menunjukkan bahwa setiap hubungan hukum yang terjadi dalam masyarakat tidak dilakukan secara diam-diam atau samar.
4. Kontan (*Kontante Handeling*), merupakan sifat yang mengandung arti sebagai kesertamertaan, terutama dalam hal pemenuhan prestasi. Setiap pemenuhan prestasi selalu diiringi dengan kontra prestasi yang diberikan secara serta merta (seketika).

Adapun A. Sonny Keraf,[79] memberikan kategorisasi terhadap MHA. Kategorisasi yang diberikan tersebut adalah:

1. suku-suku asli yang mempunyai kondisi sosial budaya dan ekonomi berbeda dari kelompok masyarakat lain di sebuah negara, dan yang statusnya sebagian atau seluruhnya diatur oleh adat kebiasaan atau tradisi atau oleh hukum atau aturan mereka yang khusus; dan
2. suku-suku yang menganggap dirinya atau dianggap oleh orang lain sebagai suku asli karena mereka merupakan keturunan dari penduduk asli yang mendiami negeri tersebut sejak dulu kala sebelum masuknya penjajah, atau sebelum adanya pengaturan batas-batas wilayah administratif seperti yang berlaku sekarang, dan yang mempertahankan atau berusaha mempertahankan terlepas dari apa pun status hukum mereka sebagian atau semua ciri dan lembaga sosial, ekonomi, budaya dan politik, yang mereka miliki.

Lebih lanjut, A. Sonny Keraf menguraikan beberapa ciri MHA yang membedakannya dari kelompok masyarakat lain, yaitu:

1. mendiami tanah-tanah milik nenek moyangnya, baik seluruh maupun sebagian;
2. mempunyai garis keturunan yang sama, yang berasal dari penduduk asli dari daerah tersebut;
3. mempunyai budaya yang khas, yang menyangkut agama, sistem suku, pakaian, tarian, cara hidup, peralatan hidup sehari-hari, termasuk untuk mencari nafkah;

[79]A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2010), hlm. 361.

4. mempunyai bahasa sendiri; dan
5. biasanya hidup terpisah dari kelompok masyarakat lain dan menolak atau bersikap hati-hati terhadap hal-hal yang berasal dari luar komunitasnya.

Berdasarkan pengertian-pengertian yang telah dikemukakan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa MHA merupakan entitas masyarakat asli dari suatu wilayah, serta memiliki sistem sosial (struktur/kelembagaan adat, legitimasi dan kekuasaan adat, kewenangan masing-masing pranata adat hingga pada aspek diplomatik dengan masyarakat di luar MHA) yang diatur melalui hukum adat. Hukum adat yang mengatur berbagai aspek kehidupan MHA tersebut cenderung bersifat tidak tertulis, namun diyakini oleh MHA sebagai sesuatu yang mengikat sehingga ditaati secara sukarela oleh MHA yang bersangkutan.

BAB 4

HAK ULAYAT

A. Bangsa, Tanah, dan Negara

Kelahiran sebuah bangsa merupakan hasil penyatuan suku-suku yang berbeda baik atas dasar otoritatif kekuasaan tertentu maupun berdasarkan komitmen bersama, yang oleh Organski disebut dengan *Primitive Reunification* (Organski, 1969). Otoritatif kekuasaan tertentu sebagai dasar pembentuk bangsa bahwa bangsa yang bersangkutan terbentuk karena ada tindakan politik penyatuan oleh pemegang kekuasaan yang dominatif dan mendorong penyatuan. Kelahiran suatu bangsa berdasarkan komitmen bersama bersumber dari kesukarelaan kelompok-kelompok suku untuk hidup dalam suatu ikatan kebangsaan karena adanya kesamaan kepentingan, kesamaan nasib, kesamaan kondisi sosial ekonomi, dan kesamaan komitmen untuk memperjuangkan nasib.

Bangsa Indonesia lahir dari komitmen bersama secara sukarela dari suku-suku yang berbeda dan tersebar dari seluruh wilayah yang tercakup dalam wilayah nusantara karena berbagai kesamaan. Komitmen bersama itu juga yang menjadi dasar bagi bangsa Indonesia untuk menetapkan satu wilayah tertentu sebagai Wilayah Kekuasaan Bangsa, menetapkan semua warga dari kelompok-kelompok suku yang berkomitmen sebagai Warga Bangsa Indonesia, dan membentuk suatu organisasi bangsa Indonesia yang disebut negara dan kemudian diberi nama Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, keberadaan

Wilayah Kekuasaan Bangsa Indonesia, Warga Bangsa Indonesia, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia bersumber dan konsekuensi dari terbentuknya bangsa Indonesia.

Dalam kedudukannya sebagai sumber dari aspek-aspek tersebut, maka wajar jika bangsa Indonesia diberi kedudukan si empunya seluruh tanah dan sumber daya alam yang ada di seluruh Wilayah Kekuasaannya dan Budi Harsono menyebutnya dengan "Hak Bangsa".[80] Pemikiran yang demikian menjadi bahan dari rumusan Pasal 1 ayat (2) UUPA yang berbunyi: "*Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa* ***adalah*** *bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional*".

Hubungan hukum antara bangsa Indonesia dengan tanah atau lebih luas dengan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya atau Hak Bangsa diberi sifat abadi yang relatif. Artinya, Hak Bangsa akan selalu ada dan berlangsung jika bangsa Indonesia dan/atau tanah dan sumber daya alam lainnya yang ada dalam Wilayah Kekuasaan Bangsa Indonesia masih ada. Pemberian sifat abadi yang relatif terhadap Hak Bangsa mempunyai implikasi sosial, ekonomi, dan politik. Secara sosial, wilayah kekuasaan merupakan tempat berlangsung hidup dan pergaulan seluruh Warga Bangsa Indonesia. Secara ekonomis, seluruh tanah dan sumber daya alam dalam wilayah kekuasaan tersebut menjadi sumber penghidupan ekonomi bangsa untuk memakmurkan seluruh warga bangsa dan kelompok-kelompok yang ada di dalamnya. Secara politis, Hak Bangsa tidak boleh diambil alih atau dirampas oleh bangsa lain mana pun selama bangsa Indonesia masih ada.

Secara substansial, Hak Bangsa mengandung dua macam kewenangan yang diberikan kepada bangsa Indonesia, yaitu: *pertama,* kewenangan bagi seluruh warga bangsa untuk secara bersama-sama mempunyai kepemilikan atas seluruh tanah dan sumber daya alam di wilayah kekuasaannya. Hubungan hukum kepemilikan antara bangsa Indonesia dengan tanah dan lainnya mengisyaratkan bagi bangsa lain untuk tidak mengambil alih dan isyarat bahwa semua warga bangsa harus memperoleh

[80]Lihat Budi Harsono, "Hukum Adat Dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Program Landreform", dalam Dirjen Agraria Depdagri, *Bunga Rampai Landreform di Indonesia,* 1982.

manfaat ekonomis dari hubungan hukum kepemilikan tersebut untuk memperoleh kemakmuran bagi diri dan keluarganya; *Kedua,* kewenangan bagi seluruh warga bangsa untuk secara bersama-sama merencanakan dan melaksanakan kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan terhadap penguasaan dan pemanfaatan serta pemeliharaan serta menyediakan tanah beserta sumber alam lainnya oleh generasi yang ada sekarang dan generasi yang akan datang.

Kewenangan Pertama tetap berada pada diri bangsa Indonesia, sedangkan Kewenangan Kedua diserahkan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia. Penyerahan pelaksanaan Kewenangan Kedua kepada negara mencakup kewenangan legislatif, eksekutif, dan yudikatif karena warga bangsa yang begitu sangat besar tidak mungkin melaksanakan sendiri. Untuk melaksanakan Kewenangan Kedua itulah oleh UUPA, negara diberi hak yang disebut dengan Hak Menguasai Negara. Dengan kata lain, Hak Menguasai Negara beserta kewenangan yang terkandung di dalamnya bukan kewenangan *inheren* yang otomatis melekat pada negara sejak dibentuk namun Hak Menguasai Negara itu bersumber dari Hak Bangsa.

Apa yang dimaksud dengan asas hak menguasai dari negara adalah bahwa hubungan antara negara dan tanah bukanlah hubungan kepemilikan melainkan hubungan penguasaan dalam arti publik. Dalam hal ini negara tidak berkedudukan sebagai pemilik tanah melainkan sebagai penguasa. Negara sebagai penerima kuasa dari rakyat dalam menjalankan amanat harus bertindak efektif dan tindakannya harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Ada pembatasan wewenang negara oleh UUD 1945, yakni dengan perlindungan pada hak asasi manusia. Peran negara sebagai wasit yang adil dalam arti bahwa dalam menentukan "aturan main" dalam menentukan hak-hak atas tanah kepada setiap subjek hak atas tanah harus bersifat adil dan menjamin tegaknya prinsip-prinsip negara hukum.

Menurut Notonagoro sebagaimana dikutip oleh Bambang Daru Nugroho[81] ada tiga macam hubungan antara tanah dangan negara, yaitu sebagai berikut.

[81]Lihat dalam Bambang Daru Nugroho, *Hukum Adat,* (Bandung: Refika Aditama, 2015), hlm. 4.

1. Negara sebagai subjek yang disamakan dengan perseorangan, sehingga gabungan antara negara dengan tanah mempunyai sifat *privaat-rechtelijk*. Hak negara terhadap tanah sama dengan hak perseorangan terhadap tanah.
2. Negara sebagai subjek yang diberi kedudukan tidak sebagai perseorangan, tetapi sebagai negara, jadi sebagai badan kenegaraan, sebagai badan yang *publiek-rechtelijk*. Dalam bentuk ini, negara tidak mempunyai kedudukan yang sama dengan perseorangan.
3. Hubungan antara negara langsung dengan tanah yang tidak sebagai subjek perseorangan dan tidak dalam kedudukannya sebagai negara yang memiliki, akan tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi seluruh rakyat. Dalam hubungan ini, secara konseptual negara tidak terlepas dari rakyat, negara hanya menjadi pendiri dan menjadi pendukung kesatuan-kesatuan rakyat. Bentuk negara sebagai personifikasi seluruh rakyat terdiri dari dua macam, yaitu sebagai berikut.
    a. Negara betul-betul memegang kekuasaan terhadap tanahnya.
    b. Negara hanya memegang kekuasaan terhadap pemakaiannya.

Hubungan atas tanah dengan negara dalam negara modern menuntut Notonagoro disebut dalam beberapa istilah, yaitu sebagai berikut.

1. Hubungan yang bersifat *privaat-rechtelij* disebut hak *dominium*.
2. Hubungan yang bersifat *publiek-rechtelijk* disebut hak *dominium* selain itu disebut *publicae*.
3. Hubungan yang bersifat umum atau negara sebagai personifikasi seluruh rakyat, maka:
    a. hak *kommunes,* sebutan untuk negara sebagai personifikasi yang memegang kekuasaan atas tanah; dan
    b. hak *imperium,* sebutan untuk negara yang memegang kekuasaan atas pemakai tanah.[82]

Maria S. Sumardjono menambahkan bahwa konsep pemikiran Notonagoro yang ketiga adalah sesuai dengan Memori Penjelasan

[82]Moh. Hasan Wargakusumah, "Penguasaan Tanah Oleh Perusahaan Kawasan Industri dan Oleh Perusahaan Industri di Kawasan Industri*", Disertasi,* Fakultas Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 1997, hlm. 34.

angka II/2 dan isi Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa adalah hubungan abadi (Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960). Dalam hal ini berarti bahwa bangsa Indonesia ada dan selama bumi dan sebagainya itu masih ada, hubungannya tidak terputus ole kekuasaan mana pun.[83]

Maria S. Sumardjono melanjutkan bahwa hubungan itu adalah hubungan semacam hak ulayat. Hak ulayat adalah hubungan suatu masyarakat hukum dengan wilayahnya. Dalam halnya dengan bangsa, maka hubungan yang dikatakan semacam hubungan hak ulayat itu ditingkatkan pada tingkatan yang paling aras, yakni pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara. Hubungan hak ulayat tidak berarti hubungan milik, hubungan itu adalah hubungan kepunyaan, yang memberi wewenang kepada yang empunya untuk menguasai sesuatu.[84]

Boedi Harsono di sisi lain menerangkan bahwa pengertian menguasai dan penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik dan arti yuridis, dengan aspek perdata dan publik.[85] Boedi Harsono menegaskan hak menguasai dari negara merupakan pelimpahan tugas kewenangan bangsa Indonesia, yang dilakukan oleh wakil-wakil bangsa Indonesia pada waktu memutuskan Undang-Undang Dasar 1945 dan membentuk Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Pelimpahan tugas tersebut dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Sebagaimana halnya dengan Hak Bangsa, Hak Menguasai dari negara yang berupa lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkret merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan. Hak dari negara sebagai lembaga hukum tercipta pada waktu diciptakan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 tersebut.[86]

Menurut Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut, dapat dirumuskan bahwa negara yang diwakili oleh pemerintah dapat mengatur dan mengurus sumber daya alam yang tersedia dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat Indonesia sesuai dengan prinsip

---

[83]*Ibid.,* hlm. 36.

[84]*Ibid.*

[85]Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia,* (Jakarta: Penerbit Jembatan, 1976), hlm. 23.

[86]*Ibid.,* hlm. 276.

negara kesejahteraan. Dengan demikian, peranan pemerintah hanya sebagai pihak yang menguasai sumber daya alam dan bukan sebagai pemilik. Sebagai penjabaran pasal tersebut, dikeluarkanlah beberapa peraturan pelaksanaannya dalam beberapa perundang-undangan.[87]

Hak menguasai dari negara termaksud dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut menurut ayat (2) memberikan wewenang kepada negara untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Sementara itu, tanah dalam masyarakat adat mempunyai kedudukan yang khusus dan penting. Hal ini disebabkan menurut sifatnya, tanah merupakan salah satu kekayaan yang bersifat tetap dan tidak terpengaruh dengan keadaan yang terjadi di atasnya, kemudian secara faktual dalam kenyataannya tanah itu berfungsi sebagai tempat tinggal persekutuan, memberikan kehidupan kepada warga persekutuan, tempat warga persekutuan dimakamkan, dan tempat tinggal makhluk gaib pelindung persekutuan dan arwah para leluhur suatu persekutuan.[88]

---

[87]Dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

[88]Tanah di dalam Hukum Adat mempunyai kedudukan yang sangat penting, dan ini disebabkan karena sebagai berikut.

a. Sifat, tanah merupakan salah satu kekayaan yang bersifat tetap dan tidak terpengaruh dengan keadaan yang terjadi di atasnya.
b. Fakta, dalam kenyataannya tanah itu berfungsi sebagai:
    1. tempat tinggal persekutuan;
    2. memberikan kehidupan kepada warga persekutuan;
    3. tempat warga persekutuan dimakamkan;
    4. tempat tinggal makhluk gaib pelindung persekutuan dan arwah para leluhur suatu persekutuan.

Lihat: Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, (Bandung: Alumni, 1978), hlm. 237.

Menurut fakta tersebut, tanah dalam kehidupan masyarakat adat mempunyai hubungan yang erat dengan suatu persekutuan hukum yang berada di atas tanah tersebut, bahkan hubungan tersebut bersifat *Religiomagis*. Di Kalimantan, masyarakat Dayak memiliki keyakinan bahwa tanah adalah Hidup dan Napas Kami. Di Papua Barat hampir seluruh masyarakat adat meyakini bahwa Tanah Kita, Hidup Kita, dan di kalangan masyarakat adat di Amerika, mereka memandang bahwa, "*every part of the earth is sacred to my people. Every shinning pine needle, every sandy shore, every mist in the dark words, every clearing and humming insect is holy in the memory and experience on my people*". Tanah bagi masyarakat persekutuan hukum merupakan sumber kehidupan, merusak alam sama dengan menyakiti kehidupan dan merusak pernapasannya.[89]

Notonagoro memberikan rambu pembatas yang menjelaskan bagaimana seharusnya relasi antara negara dengan sumber daya tanah agar tidak terjadi salah kelola, sehingga amanat Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 tidak dapat terwujud. Pandangan Notonagoro menyatakan setidaknya terdapat sembilan rambu pembatas tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut.

1. Secara objektif: ketersediaan sumber daya tanah bersifat terbatas, sehingga tidak mungkin sumber daya tanah untuk semua manusia. Oleh sebab itu, yang mungkin dapat dilakukan ialah sebanyak mungkin manusia rakyat Indonesia mendapatkan akses terhadap sumber daya tanah.
2. Secara subjektif, maka sifat atau karakter manusia Indonesia "dwi-tunggal manusia" manusia sebagai individu dan makhluk sosial, sehingga sifat relatif itulah yang meniadakan paham individualisme dan liberalisme berkembang.
3. Ditinjau dari sifat negara hukum, Republik Indonesia adalah sebuah negara hukum kebudayaan yang membawa implikasi pada karakter atau sifat hak atas tanah di Indonesia.
4. Seharusnya terjadi keseimbangan sifat individu dan kolektif sehingga melahirkan sifat fungsi sosial pada semua hak atas tanah di Indonesia.

[89]Sandra Moniaga, *Hak-Hak Masyarakat Adat dan Masalah serta Kelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia,* (Jakarta: HuMa, 2005), hlm. 4.

5. Menyadari akan sifat atau karakter bangsa Indonesia sebagaimana tersebut pada angka 2, maka dimungkinkan terjadinya peralihan dari individu kepada masyarakat atau negara dalam kaitannya dengan subjek HAT.
6. Pemerintah atas nama negara wajib memperkuat hubungan antara orang-orang yang karena kondisi atau karena ketimpangan akses sehingga tidak dapat langsung berhubungan dengan sumber daya tanah melalui pemberian sifat *publiek rechtelijk* (bersifat hukum publik) kepada organisasi sebagai subjek hak atas tanah.
7. Negara berkewajiban untuk memberi hak kepada warga negara yang memiliki keterbatasan ketiadaan akses terhadap sumber daya tanah untuk memperoleh manfaat dari sumber daya tanah melalui lembaga bagi hasil tanah (*share crops*) atau penyakapan.
8. Negara melalui pemerintah harus memberi jaminan melalui pengaturan dengan menghilangkan unsur kekuasaan semata-mata sehingga setiap warga negara untuk memperoleh akses atas sumber daya tanah.
9. Negara melalui pemerintah seharusnya membuat aturan yang memungkinkan organisasi badan hukum publik yang mampu memberikan keseimbangan sifat rakyat dalam sistem pemerintahan yang demokratis dan desentralistis.[90]

Alam pikiran filosofi berpartisipasi dalam proses yang panjang dari masa sebelum kemerdekaan sampai terbentuknya negara kesatuan melahirkan satu rumusan filosofi yang terdiri dari lima sila dinamakan Pancasila. Dengan kata lain, secara kontemporer, dapat dikatakan Pancasila filosofi bangsa Indonesia merupakan suatu bentuk penafsiran baru dari penerjemahan kembali alam pikiran filosofi hukum adat berpartisipasi.[91] Berlandaskan aras pikir inilah, maka sila-sila Pancasila yang bersifat umum dan abstrak harus mampu untuk diejawantahkan/dikonkretisasikan ke dalam pasal-pasal undang-undang pertanahan ini sehingga setiap pasal undang-undang ini merupakan penjabaran secara murni dan konsekuen dari Pancasila sebagaimana termaktub di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945.

---

[90]Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hlm. 60-68.

[91]Herman Soesangobeng, *op. cit.*, hlm. 206.

Sebagai hasil titik temu berbagai pemangku kepentingan untuk melanjutkan reformasi termasuk merekonstruksi tata kelola sumber daya agraria dan sumber daya alam, maka pada tanggal 9 November 2001 Majelis Permusyawaratan Rakyat menghasilkan Ketetapan No.IX/MPR/2001 tentang Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang menugasi pemerintah dalam hal ini kabinet Megawati untuk melaksanakan dengan sebaik-baiknya. Alhasil agenda tersebut, belum dilaksanakan menyusul pergantian pemerintahan dari Megawati ke Susilo Bambang Yudhoyono. Pasal 5 ketetapan tersebut khususnya ayat 1 Arah dan Kebijakan Pembaruan Agraria huruf d mengamanatkan:

> *"menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 ketetapan ini (dimaksud huruf c menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum)*.

Pasal 5 ayat 2 arah kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam, huruf e menyebutkan:

> *"menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 ketetapan ini"*.

Dalam konteks upaya mewujudkan pembangunan sistem hukum nasional yang mengakomodasi kondisi empiris bangsa Indonesia yang bersifat plural (bhineka), salah satu di antaranya adalah penyempurnaan hukum agraria nasional melalui serangkaian upaya yang terencana, sistematik, berpandangan jauh ke depan, mengakomodasi keberagaman, berkeadilan serta berkepastian hukum dilakukan dengan mengubah dan/atau menambah pasal-pasal di dalam UUPA serta membentuk peraturan perundangan sebagai pelaksanaan dan amanat UUPA. Satu hal penting yang sementara ini dikesampingkan baik oleh pembentuk maupun pelaksana peraturan perundangan adalah upaya yang serius untuk melakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundangan yang melindungi hak bangsa dalam bentuk hak ulayat masyarakat hukum adat.

B. Hak Ulayat dan Keterikatannya dengan Masyarakat Hukum Adat

UUPA No. 5 Tahun 1960 telah menetapkan landasan/basis hukum agraria nasional adalah hukum adat sebagaimana ditunjukkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 5 maupun Penjelasan Umum undang-undang tersebut. Namun demikian, luasnya pengertian hukum adat menyebabkan perlunya kita memperjelas hukum adat seperti apa yang menjadi landasan hukum agraria: *"Hukum Adat yang Disaneer"*,[92] *"Hukum Adat yang telah Dihilangkan Cacat-cacatnya,*[93]*" "Hukum Adat baik Teritorial maupun Genealogis*[94]*"* atau pandangan yang dikemukakan Konsorsium Pembaruan Agraria (Bandung) yang mendeskripsikannya sebagai *"sekumpulan aturan tak tertulis yang dihidupkan oleh dan dianut dalam kebiasaan-kebiasaan sekelompok orang yang memiliki persamaan-persamaan asal-usul, keturunan, wilayah kediaman, tradisi dan kebudayaan.*[95]

Penentuan sikap ini penting adanya karena ternyata menimbulkan interpretasi atau pemaknaan yang berbeda tidak saja di kalangan para sarjana lebih-lebih para aparat pelaksana di lapangan. Misalnya hasil penelitian Lynch dan Talbott: 1995,[96] konflik tenurial (*tenurial conflict*), yaitu bertumbukannya klaim hak atas tanah dan/atau kekayaan alam lain yang berasal dari alas hak yang berbeda karena diyakini oleh masing-masing pihak memiliki kekuatan hukum yang sah untuk mempertahankannya.[97]

"Hukum Adat" yang akan dipakai sebagai landasan atau basis hukum agraria nasional adalah *prinsip-prinsip hukum adat yang berlaku umum atau berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia*.

---

[92]Boedi Harsono, *Undang-undang Pokok Agraria Sejarah Penyusunan*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 204-208.

[93]Gouw Giok Siong dan Soekahar Badwi, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria,* (Jakarta: Keng Po, 1962), hlm. 1-17.

[94]Iman Soetiknjo, *Proses Terjadinya UUPA, Peran Serta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada,* (Yogyakarta: UGM Press, 1987), hlm. 293-295.

[95]Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria, *Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria Menuju Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria,* (Bandung: KRHN dan KPA, 1988), hlm. 8.

[96]Owen J. Lynch dan Kirk Talbott, *Balancing Acts, Community-Based Forest Management and National Law in Asia and The Pacific,* (USA: World Resource Institute, 1995), hlm. 51-53.

[97]Noer Fauzi, *op. cit.*, hlm. 52-53.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dengan menggunakan asas Desentralisasi serta Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dengan asas Rekognisi diperlukan ketegasan hukum adat yang dimaksud agar tidak kembali mengalami pemelintiran pemaknaan menjadi *"sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan bangsa, negara maupun hukum-hukum agama"*.[98] Desakan masyarakat internasional melalui isu yang diputuskan dalam berbagai Konferensi Internasional tentang Pluralisme Hukum (*Legal Pluralism Approach*)[99] penting untuk diakomodasikan sepanjang hal tersebut memang cocok dengan situasi dan kondisi masyarakat Indonesia. Dalam banyak hal sering pengadopsian secara bulat hasil keputusan internasional justru menimbulkan konflik baru yang sebelumnya belum ada. Maka, sebelum kebijakan pengadopsian putusan internasional tersebut, harus dilakukan pengkajian multiaspek dan mendalam.

Rekonseptualisasi terhadap hak menguasai negara, fungsi sosial, hak atas tanah, mekanisme penyelesaian sengketa, desentralisasi pertanahan, dan kewenangan serta kelembagaan dalam pembaruan agraria harus tetap dilakukan. Dengan demikian, sebagai sebuah proses, Gunawan Wiradi menjelaskan sebagai berikut.

> ... Pembaruan agraria merupakan perjuangan yang terus-menerus, berkelanjutan, yang setiap langkahnya ke depan perlu dibentengi ... terutama terhadap kekuatan pasar bebas yang semakin meningkat yang lahir dari kegiatan yang semakin meluas dari perusahaan raksasa peringkat internasional (*Transnational Corporation*) Pembaruan agraria "*by-leverage*" bukan merupakan program hitam-putih yang dapat direalisasikan dalam waktu sekejab atau singkat. Ia merupakan proses yang memerlukan waktu. Sebab, bagaimanapun, pembaruan agraria, seperti juga pembaruan-pembaruan lainnya tetap memerlukan kekuasaan. Namun, agar rakyat tidak 'terkhianati', pemberdayaan politik dari bawah perlu dikembangkan ... Posisi tawar yang kuat dari rakyat akan dapat mendesakkan aspirasinya untuk dituangkan dalam kebijakan-kebijakan pembaruan.[100]

---

[98]Maria R. Ruwiastuti, *Sesat Pikir Politik Agraria,* (Yogyakarta: KPA dan Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 16.

[99]Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), "Menggugat Hak Menguasai Negara", *Hasil-hasil Simposium Masyarakat Adat di Jakarta,* Jakarta, 1999, hlm. 72.

[100]Noer Fauzi, 1997, *Menuju Reformasi Kebijakan, Kelembagaan dan Manajemen*

Hal tersebut merupakan posisi sentral pembaruan agraria dalam upaya mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur melalui pengelolaan dan pemanfaatan secara optimal sumber daya agraria bagi generasi sekarang dan generasi yang akan datang dengan demikian dapat dikatakan terwujudnya keberlanjutan atas pengelolaan terhadap sumber daya alam khususnya tanah.

Communis opinion doctorum menyatakan bahwa dalam konteks keindonesiaan terdapat sifat atau karakteristik yang khas dalam relasi atau hubungan manusia dengan sumber daya tanah memiliki akar filosofi yang amat kuat di mana dinyatakan bahwa sumber daya tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada seluruh bangsa Indonesia melalui pemberian kewenangan kepada negara sebagai kelembagaan pengelolanya untuk membuat serangkaian kebijakan terhadap sumber daya tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran bagi segenap warga bangsa. Achmad Sodiki memberikan penegasan bahwa apa pun kebijakan pertanahan yang hendak diambil, pada umumnya orang sepakat bahwa kebijakan tersebut harus bermuara pada aspek filosofis, sosiologis serta yuridis.[101]

Indonesia sebagai suatu negara berkembang di mana masyarakatnya bersifat plural dengan berbagai ciri, adatnya masing-masing yang telah bertumbuh kembang jauh sebelum berdirinya negara kesatuan (*unity in diversity*). Maka, pilihan model bangunan sistem hukum pertanahan dan keagrariaan nasional yang dinamis menurut Herman Soesangobeng dengan penerjemahan kembali melalui penafsiran baru atas hukum pertanahan adat secara kontemporer. Cara yang harus dilakukan penerjemahan kembali dengan penafsiran baru hukum pertanahan adat bukan substansi atau isi rumusan norma adat melainkan jiwa yang menjadi filosofi dan cara pandang bangsa Indonesia yang telah diterjemahkan menjadi asas dan ajaran hukum pertanahan adat tradisionalnya.[102] Hakikat dan sifat relasi hubungan manusia Indonesia yang dilahirkan dari adatnya masing-masing dengan

---

Pertanahan Orde Baru: Pasar Tanah versus Pembaruan Agraria; Buku Pegangan untuk Menilai Proyek Administrasi Pertanahan, Bagian Pertama. (Jakarta: Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria).

[101]Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 191.

[102]Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, (Yogyakarta: STPN Press, 2012), hlm.199-201.

sumber daya tanah adalah menyatu tanpa jarak bersumberkan alam pikir partisipatif (*participeren denken*) di mana terjadi interaksi dialogis saling memengaruhi dalam suatu hubungan hukum *(rechtsbetrekkingen)* antarsubjek hukum yang harus dipandang sebagai sebuah perbuatan hukum termasuk akibat hukumnya bagi manusia dan masyarakatnya bilamana terjadi pelanggaran hukum.[103]

Salah satu hak adat dalam hukum pertanahan adalah hak ulayat. Hak ulayat merupakan hak historis yang dipunyai oleh kelompok-kelompok suku yang tersebar di wilayah Indonesia yang mengandung nilai kearifan dalam pengaturan penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, persediaan, dan pemeliharaan sumber daya agraria termasuk tanah. Substansi hak ulayat beserta organisasi kekuasaan masyarakat hukum adat sebagai pelaksana kewenangan hak ulayat menjadi model dalam pembangunan hukum agraria nasional sebagaimana tertuang dalam UUPA. Dalam perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara, penempatan hak ulayat sebagai model dalam menentukan hak bersama Bangsa Indonesia dan hubungan antara negara dengan sumber daya agraria sudah tergerus atau terlupakan oleh modernisasi hukum agraria termasuk hukum pertanahan nasional.[104]

Pendapat lain yang perlu dikembalikan adalah pendapat dari Prof. Maria S.W. Sumardjono sebagaimana dikemukakan dalam satu tulisannya bahwa secara umum pengertian hak ulayat utamanya berkenaan dengan hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah dalam lingkungan wilayahnya. Hubungan hukum tersebut berisi wewenang dan kewajiban. Dalam pengertian "Tanah dalam lingkungan wilayahnya", mencakup luas kewenangan masyarakat hukum adat berkenaan dengan tanah, termasuk segala isinya, yakni perairan, tumbuh-tumbuhan dan binatang dalam wilayahnya yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya. Pemahaman ini penting karena pada umumnya. Pembicaraan mengenai hak ulayat hanya difokuskan pada hubungan hukum dengan tanahnya saja. Tanah ulayat merupakan entitas tersendiri, di samping tanah negara dan tanah hak (Sumardjono, 2009: 44).

---

[103]*Ibid.,* hlm. 205.

[104]DPD RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan*, (Jakarta: Koite I DPD RI, 2015), hlm. 50.

Dalam hukum adat, hak atas tanah dibedakan antara hak persekutuan hukum (hak ulayat) dengan hak perorangan. Hak persekutuan hukum atas tanah dengan hak perorangan atas tanah mempunyai hubungan yang sangat erat dan saling memengaruhi satu dengan lainnya.[105] Hak ulayat adalah nama yang diberikan para ahli hukum pada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara masyarakat-masyarakat hukum adat dengan tanah dalam wilayahnya, yang disebut tanah ulayat dan merupakan *lebensraum* bagi warganya sepanjang masa. Van Vollenhoven menyebut hak ulayat dengan istilah *beschikkingsrecht* atau hak pertuanan.[106]

Hak ulayat dalam lingkungan Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Oleh karena itu, hak-hak perorangan atas sebagian tanah-bersama tersebut secara langsung ataupun tidak langsung bersumber dari hak ulayat.[107]

Pemegang hak ulayat adalah Masyarakat Hukum Adat yang berdasarkan persekutuan hukum *teritorial* atau *genealogis*. Secara teritorial, Masyarakat Hukum Adat menguasai hak ini karena para warganya bertempat tinggal di wilayah yang sama, misalnya Nagari di Minangkabau. Secara *genealogis,* Masyarakat Hukum Adat menguasai hak ini karena para warganya terikat oleh pertalian darah, misalnya Suku dan Kaum.

Objek hak ulayat adalah semua tanah dalam wilayah Masyarakat Hukum Adat teritorial dan genealogis yang bersangkutan. Hak ulayat sebagai hubungan hukum konkret, pada awalnya diciptakan oleh nenek moyang atau sesuatu kekuatan gaib yang memberikan/melimpahkan tanah tersebut kepada orang-orang yang merupakan kelompok tertentu. Hak ulayat sebagai lembaga hukum sudah ada sebelumnya, karena

---

[105]Menurut Ter Haar, "Gerombolan itu berhak atas tanah itu, mempunyai hak tertentu tanah itu, dan melakukan hak itu baik ke luar maupun ke dalam. Berdasarkan atas berlakunya haknya ke luar, maka gerombolan itu sebagai kesatuan berkuasa memungut hasil dari tanah itu dengan menolak lain-lain orang berbuat sedemikian itu, pula sebagai kesatuan ia bertanggung jawab terhadap orang-orang luaran masyarakat atas buatan-buatan pelanggaran (*delikten*) di bumi masyarakat itu yang sudah dilakukan oleh orang-orang yang tidak ditemukan."

[106]Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia,* (Jakarta: Jembatan, 2003), hlm. 283.

[107]*Ibid.*, hlm. 37.

Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan bukan satu-satunya yang mempunyai hak ulayat. Bagi sesuatu Masyarakat Hukum Adat tertentu, hak ini bisa tercipta karena pemisahan dari Masyarakat Hukum Adat induknya, sehingga menjadi Masyarakat Hukum Adat baru yang mandiri di samping wilayah induknya.[108]

Menurut Boedi Harsono, hak ulayat merupakan wewenang dan kewajiban suatu Masyarakat Hukum Adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa.[109]

Hak ulayat yaitu kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh Masyarakat Hukum Adat tertentu atas wilayah tertentu, yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah dan wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah, turun-temurun, dan tidak terputus antara Masyarakat Hukum Adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Menurut Imam Sudiyat, Hak Ulayat (Hak Purba) ialah:

> "Hak yang dipunyai oleh suatu suku (*clan/gen/stam*), sebuah serikat desa-desa (*dorpenbond*) atau biasanya oleh sebuah desa saja untuk menguasai seluruh tanah seisinya dalam lingkungan wilayahnya".[110]

Ciri-ciri hak ulayat menurut Van Vallenhoven, yaitu sebagai berikut.

1. Hanya persekutuan hukum itu sendiri beserta para warganya yang berhak dengan bebas mempergunakan tanah-tanah liar di

---

[108]*Ibid.,* hlm. 284.

[109]Hak ulayat meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang belum. Dalam lingkungan hak ulayat tidak ada tanah sebagai "res nullius." Umumnya batas wilayah hak ulayat Masyarakat Hukum Adat teritorial tidak dapat ditentukan secara pasti. Masyarakat Hukum Adatlah, sebagai penjelmaan dari seluruh anggotanya, yang mempunyai hak ulayat, bukan orang seorang. Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku dan ke dalam dan ke luar. Ke dalam berhubungan dengan para warganya. Sedangkan berlaku keluar dalam hubungannya dengan bukan anggota masyarakat hukum adatnya, yang disebut orang asing atau orang luar.

Lihat Boedi Harsono, *Ibid.,* hlm. 2.

[110]Imam Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa,* (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1981), hlm. 2.

wilayah kekuasaannya. Hal ini berarti, hak ini diprioritaskan kepada persekutuan hukum dan para anggotanya sebagai warga utama yang dapat menggarap dan mengolah tanah yang ada di wilayah ulayat tersebut.

2. Orang luar hanya boleh mempergunakan tanah itu dengan izin penguasa persekutuan tersebut; tanpa izin ini maka orang luar dianggap melakukan pelanggaran. Ini menunjukkan bahwa masyarakat adat bersifat terbuka, karena walaupun hak ini diprioritaskan bagi persekutuan dan warganya, ternyata tetap memberikan peluang bagi orang luar/orang asing dari wilayah ulayat untuk berpartisipasi dalam menggarap dan mengolah tanah ulayat setelah mendapat izin dari kepala persekutuan hukum yang membayar retribusi atau rekognisi.
3. Warga sepersekutuan hukum boleh mengambil manfaat dari wilayah hak ulayat dengan restriksi/pembatasan: hanya untuk keperluan somah/brayat/keluarganya sendiri; Jika dimanfaatkan untuk kepentingan orang lain, maka orang tersebut dipandang orang asing sehingga harus mendapat izin lebih dahulu. Adapun orang asing hanya diperkenankan mengambil manfaat dari wilayah hak ulayat dengan izin Kepala Persekutuan Hukum disertai pembayaran upeti, mesi (*recognitie, retributie)* kepada persekutuan hukum. Ini menunjukkan bahwa nenek moyang bangsa Indonesia mengajarkan agar manusia mencari nafkah kehidupan, seseorang mencari nafkah yang penting dapat memenuhi kebutuhan diri dan keluarganya.
4. Persekutuan hukum bertanggung jawab atas segala hal yang terjadi dalam wilayahnya, terutama yang berupa tindakan melawan hukum, yang merupakan delik. Ciri ini menunjukkan bahwa persekutuan hukum dan warganya merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan termasuk tanggung jawab kepada warganya.
5. Hak ulayat dapat dilepaskan, dipindahtangankan, diasingkan selamanya. Selama persekutuan hukum masih ada dan warganya patuh untuk mengelola hak ulayat, maka selama itu hak ulayat dianggap masih ada, tidak ada satu orang pun, baik kepala persekutuan maupun warga persekutuan hukum yang diperkenankan untuk memindahkan hak ulayat tersebut baik dengan cara dijual, ditukar, dan dihibahkan.

6. Hak ulayat meliputi juga tanah yang sudah digarap, yang sudah diliputi oleh hak perorangan. Ini berarti hak ulayat sebagai hak yang dimiliki hak persekutuan hukum masih mengakui hak-hak perorangan sebagai bagian dari hak ulayat.

Menurut A.P. Parlindungan, hak ulayat pada saat ini masih diakui, berfungsi dan dipatuhi sebagai lembaga dalam masyarakat, akan tetapi keberadaannya harus sesuai dengan kepentingan nasional, negara, dan bangsa Indonesia. [111]

Mahadi menyatakan bahwa hak ulayat merupakan tiang kedua dari tiang-tiang hukum adat yang ditegakkan oleh Van Vollenhoven. Hak tersebut timbul apabila persekutuan hukum itu melakukan klaim terhadap daerah tertentu untuk keperluan hidup mereka sendiri.[112]

---

[111]Ciri-ciri hak ulayat menurut A.P. Parlindungan:

1. Hak ulayat masih ada dan merupakan kenyataan hidup (masih berfungsi, dan dipatuhi dalam masyarakat sebagai suatu lembaga).
2. Harus disesuaikan dengan kepentingan nasional.
3. Harus disesuaikan dengan kepentingan negara.
4. Harus berdasarkan persatuan bangsa.
5. Hak ulayat *untergeordnet* kepada undang-undang maupun peraturan lainnya yang diterbitkan oleh pemerintah Indonesia.

Lihat: A.P Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria,* (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 63.

[112]Mahadi menyebutkan ciri-ciri hak ulayat:

1. Persekutuan hukum dan para anggotanya secara bebas boleh *"exploit any virgin land"*. Boleh mengerjakan tanah yang belum dijamah oleh orang lain untuk macam-macam keperluan, boleh membuka tanah untuk pertanian (*clearing it for agriculture*) mendirikan kampung (*founding a village)*, dan mengambil hasil hutan (*gathering forest produce)*.
2. Orang boleh melakukan hal nomor 1 dengan izin persekutuan.
3. Orang luar dan kadang-kadang para anggota persekutuan harus membayar sewa bumi, supaya diberi izin melakukan tindakan tersebut.
4. Persekutuan hukum tetap mempunyai hak pengawasan terhadap *cultivated lands*.
5. Persekutuan bertanggung jawab dalam hal *unaccountable delicts within the area,* misalnya yang berasal tidak diketahui atau tidak dapat ditangkap.
6. Hak ulayat *can not be permanenthly alienated* atau tidak dapat dilepaskan untuk selama-lamanya.

Lihat: Mahadi, *Uraian Singkat Hukum Adat Sejak RR Tahun 1854,* (Bandung: Alumni, 2000), hlm. 66-67.

Hak ulayat berlaku ke dalam dan ke luar karena hak ulayat selain dapat dimanfaatkan kesejahteraan masyarakat adat setempat dimungkinkan pula untuk membantu orang luar ulayat yang ingin memanfaatkan wilayah ulayat tertentu.[113]

Objek hak ulayat adalah semua tanah dalam wilayah Masyarakat Hukum Adat teritorial dan genealogis yang bersangkutan. Hak ulayat sebagai hubungan hukum konkret, pada awalnya diciptakan oleh nenek moyang atau sesuatu kekuatan gaib yang memberikan/melimpahkan tanah tersebut kepada orang-orang yang merupakan kelompok tertentu. Hak ulayat sebagai lembaga hukum sudah ada sebelumnya karena Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan bukan satu-satunya yang mempunyai hak ulayat. Bagi suatu Masyarakat Hukum Adat tertentu, hak ini bisa tercipta karena pemisahan dari Masyarakat Hukum Adat induknya, sehingga menjadi Masyarakat Hukum Adat baru yang mandiri di samping wilayah induknya.[114] Objek hak ulayat dapat meliputi:[115]

1. tanah (lahan/daratan);
2. air (perairan, kali, danau, pantai);
3. tumbuh-tumbuhan yang hidup secara liar di atas tanah hak ulayat;
4. binatang yang hidup secara liar.

---

[113]Menurut Ter Haar berlakunya ke dalam, masyarakat itu, dalam arti kata anggota-anggotanya, bersama, mempergunakan hak pertuanan (*beschikkingsrecht)*–nya berupa dan dengan jalan memungut keuntungan dari tanah itu dari binatang-binatang dan tanaman-tanaman yang terdapat dengan tak terpelihara di situ. Masyarakat itu, dalam arti kata kesatuan daripada anggota-anggotanya, membatasi kebebasan berbuat daripada anggota-anggota perorangan berdasarkan atas haknya atas tanah itu dan untuk kepentingan sendiri (kepentingan masyarakat).

Berlakunya ke luar, hak pertuanan atau *"beschikkingsrecht"* itu ternyata berlaku ke luar karena orang-orang luaran masyarakat, orang-orang dari lain-lain tempat termasuk juga orang-orang dari masyarakat tetangga, hanya boleh memungut hasil dari tanah selingkungan *"beschikkingrecht"* sesudah mendapat izin untuk itu dari pihak masyarakat, pula sesudah membayar uang pengakuan di muka beserta uang pengakuan di belakang, di situ si asing tadi pada pokoknya tak dapat memperoleh hak orang seorang atas tanah lebih lama daripada tempo untuk menikmatinya ialah satu panen (*genotrecht*), pula ternyata berlakunya hak pertuanan ke luar itu ialah bahwa orang-orang luaran tak boleh mewaris, membeli atau membeli gadai utang-tanah pertanian, pula bahwa mereka malahan menurut hukum adat dapat dilarang dibatasi dengan perjanjian-perjanjian untuk menginjak daerah lingkungan *beschikkingsrecht* itu.

Lihat: Ter Haar, *op. cit.,* hlm. 239.

[114]Boedi Harsono, *op. cit.,* hlm. 284.

[115]I. Gede A.B. Wiranata, *Hukum Adat Indonesia Perkembangan dari Masa ke Masa,* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hlm. 226.

Secara sederhana hak ulayat merupakan hak Masyarakat Hukum Adat (MHA) untuk menguasai tanah atau wilayahnya, dan mempunyai sebuah wewenang untuk mengatur, memanfaatkan penggunaan atau pengelolaannya bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat hukum adat serta mempunyai sifat yang abadi (tidak diasingkan) sebagai sebuah kesatuan yang tak terpisahkan dari persekutuan tersebut.[116]

Tanah sendiri, merupakan hak dasar setiap orang, yang telah dijamin dalam UUD 1945. Penegasan lebih lanjut tentang hal itu antara lain diwujudkan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang *Pengesahan Internasional Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan International tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).

UUPA memberikan pengakuan bersyarat terhadap hak ulayat yaitu: *pertama*, syarat eksistensinya (keberadaannya), yakni tanah hak ulayat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Artinya bahwa di daerah yang semula ada tanah hak ulayat, namun dalam perkembangan selanjutnya, hak milik perorangan menjadi kuat sehingga menyebabkan hilangnya tanah hak ulayat. Maka, tanah hak ulayat tidak akan dihidupkan kembali, demikian pula di daerah-daerah yang tidak pernah ada tanah hak ulayat, tidak akan dilahirkan tanah hak ulayat yang baru. *Kedua*, syarat pelaksanaannya yaitu sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasar atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lainnya yang lebih tinggi.[117]

Di samping itu, UUPA tidak memberikan kriteria mengenai eksistensi hak ulayat itu. Namun, dengan mengacu pada pengertian-pengertian fundamental tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat harus dilihat pada tiga hal yakni:[118]

1. adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subjek hak ulayat;

---

[116]Djamanat Samosir, *Hukum Adat Eksistensi dalam Dinamika Perkembangan Hukum di Indonesia*, (Bandung: Nuansa Aulia, 2013), hlm. 110.

[117]Rosmidah, Pengakuan Hukum Terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hambatan Implementasinya. *Inovatif Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 2 No. 4 (2010), hlm. 96.

[118]*Ibid*.

2. adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu, sebagai *lebensraum* yang merupakan objek hak ulayat;
3. adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu.

Pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat yang selanjutnya akan diatur dalam peraturan perundang-undangan seyogianya memuat:[119]

1. kriteria penentu eksistensi hak ulayat;
2. pihak-pihak yang terlibat dan berwenang dalam proses penentuan tersebut;
3. mekanisme/tata cara penentu eksistensi hak ulayat;
4. pelembagaan hak ulayat yang terbukti keberadaannya dalam bentuk hak pengelolaan berdasarkan Pasal 2 ayat (4) UUPA berikut kewenangannya.
5. Hak-hak dan kewajiban masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak pengelolaan.

Masyarakat yang selama ini menguasai tanah atas dasar hukum adat merasa bahwa tanah yang dikuasai tersebut secara ulayat harus didaftar padahal hak ulayat pun tidak akan didaftar. UUPA tidak memerintahkan pendaftarannya, dalam PP No. 24 Tahun 1997 hak ulayat secara sadar tidak dimasukkan dalam golongan objek pendaftaran tanah. Selama ini masyarakat tidak memahami hak-hak apa saja yang didaftar dan bagaimana prosedur pendaftaran tanah.[120]

Dewasa ini penggunaan istilah hak komunal tampaknya telah dipersamakan dengan istilah hak ulayat, termasuk dalam peraturan perundang-undangan, padahal di antara keduanya terdapat perbedaan karakteristik. Perbedaan mendasarnya terdapat pada dimensi publik dengan privatnya, sebagaimana telah diatur melalui ketentuan Pasal 3 UUPA, hak ulayat memiliki dimensi publik, yakni dalam kewenangan MHA untuk mengatur: (1) tanah/wilayah sebagai ruang hidupnya terkait pemanfaatannya termasuk pemeliharaannya; (2) hubungan hukum antara MHA dan tanahnya; dan (3) perbuatan hukum terkait dengan tanah MHA. Namun, hak komunal dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor

[119]Maria S.W. Sumardjono dalam Rosmidah, *op. cit.,* hlm. 97.
[120]Rosmidah, *ibid*., hlm. 99.

9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu, justru dimaknai sebagai hak atas tanah itu sendiri, sehingga tereduksi menjadi hak privat.

Kader Nahdlatul Ulama (NU) Lampung, Rudy meraih gelar akademis tertinggi yaitu Profesor bidang Ilmu Hukum dari Universitas Lampung (Unila). Prof Rudy secara resmi dikukuhkan kepada di Gedung Serbaguna kampus setempat pada 25 Oktober 2023 lalu.

sumber : www.nu.or.id | foto : istimewa

BAB 5

MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM KONSTITUSI INDONESIA

Istilah konstitusi telah ada dan digunakan sejak zaman Yunani, di mana ditemukan Konstitusi Athena.[121] Pemahaman awal terkait konstitusi pada masa itu, hanyalah merupakan kumpulan dari peraturan serta adat kebiasaan semata-mata.[122] Pada hakikatnya, konstitusi merupakan bentuk hukum dari kedaulatan rakyat.[123] Dalam perkembangannya, konstitusi didefinisikan sebagai hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.[124] Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis.[125] Adapun Indonesia menggunakan konstitusi tertulis, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Mr. J. G. Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri dalam disertasinya, menggambarkan materi ideal dari konstitusi, yang pada pokoknya mencakup tiga hal pokok,[126] yaitu:

---

[121]Utia Meylina, "Transformasi Kedaulatan Konstitusional", *Skripsi*, Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2016, hlm. 29.

[122]*Loc. cit*.

[123]Budiyono dan Rudy, 2014, *op. cit*., hlm. 10.

[124]Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 29.

[125]*Ibid*.

[126]Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 2006), hlm 60.

1. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;
2. ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
3. adanya pembagian dan pembatasan tugas dan ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

Demikian pula Carl J. Friederich, mengemukakan bahwa hak asasi manusia merupakan nilai dasar yang wajib dimuat dalam konstitusi, di samping pengaturan tentang pembagian kekuasaan negara. Hal tersebut menunjukkan bahwa, pengakuan dan jaminan terhadap hak asasi manusia merupakan salah satu materi paling penting yang perlu ada dalam sebuah konstitusi.

UUD 1945 secara tegas telah menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), yang artinya bukan negara kekuasaan (*machtstaat*). Hal ini mengandung konsekuensi bahwa Indonesia harus mampu menyelenggarakan negara yang di dalamnya dianut prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan negara, adanya jaminan hak-hak asasi manusia, adanya prinsip peradilan yang bebas yang tidak memihak yang menjamin persamaan tiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.[127]

Berkenaan dengan konsep negara hukum dan hak-hak asasi manusia, Tahir Azhary[128] mengklasifikasikan konsep-konsep negara hukum berdasarkan ciri-ciri dan unsur-unsur utamanya. Dari klasifikasi tersebut, dapat dilihat bahwa hak asasi manusia merupakan hal yang tidak dapat dilepaskan dari konsep negara hukum. Konsep-konsep tersebut disajikan pada Tabel 5.1 berikut ini.

[127]*Ibid*., hlm. 57.

[128]Muhammad Tahir Azhary, *Piagam Madinah Sebagai Konstitusi Negara Madinah dalam Beberapa Aspek Hukum Tata Begara, Hukum Pidana dan Hukum Islam*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 10.

Tabel 5.1 Konsep-konsep Negara Hukum

Konsep Negara Hukum	Ciri-ciri	Unsur Utama
Nomokrasi Islam	Bersumber dari Al-Qur'an dan Sunnah, Nomokrasi dan Teokrasi, persaudaraan dan Humanisme	Kekuasaan sebagai Amanah, Musyawarah, Keadilan, Persamaan, **Pengakuan dan Perlindungan HAM**, Peradilan Bebas, Kesejahteraan, Perdamaian, Ketaatan Rakyat
Rechtstaat	Bersumber dari rasio manusia, liberalistik/ individualistik	**Pengakuan/perlindungan hak asasi**, *Trias Politica*, Peradilan Administrasi, *Welmatigbestuur*
Rule of Law	Bersumber dari rasio manusia, liberalistik/ individualistik	*Supremacy of law, Equality before the law, Individual rights*
Socialist Legality	Bersumber dari rasio manusia, komunis, atheis dan totaliter	Hukum sebagai alat sosialisme

Klasifikasi di atas membagi negara hukum ke dalam empat konsep, yakni Nomokrasi Islam, *Rechtstaat*, *Rule of Law*, dan *Socialist Legality*. Dari keempat kelompok tersebut, tiga kelompok awal dengan jelas memuat hak-hak asasi manusia sebagai unsur utamanya. Adapun konsep terakhir, tidak mengakomodir hak asasi manusia karena basis ideologi sosialisme di belakangnya, sehingga hak asasi manusia khususnya yang berkaitan dengan hak perorangan tidak menjadi unsur utama bahkan cenderung dianggap menghambat sosialisme.

Melihat sejarah ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia telah mengalami dinamika yang sangat panjang. Pasca-kemerdekaan, berlaku UUD 1945, berlaku 17 Agustus 1945-27 Desember 1949, kemudian atas kondisi dan upaya Belanda untuk merebut kembali Indonesia, terbentuk Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan konstitusinya yaitu UUD RIS, berlaku 27 Desember 1949-17 Agustus 1950. Atas dasar tidak sesuai dengan kehendak rakyat Indonesia yang menghendaki bentuk negara kesatuan negara-negara dalam RIS sepakat untuk menggabungkan diri kembali sehingga terbentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga kemudian dibuatlah UUD yang

baru yang sering disebut Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) yang berlaku 17 Agustus 1950 – 5 juli 1959.

Karena sifatnya yang sementara,[129] UUDS 1950 kemudian kembali diganti. Panitia yang terdiri dari Konstituante hasil Pemilu 1955 pada kenyataannya belum mampu menyelesaikan rancangan UUD yang baru. Demi mengatasi keadaan tersebut, presiden pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan dekrit,[130] yang isinya:[131]

1. pembubaran Konstituante;
2. menetapkan kembali UUD 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan dekrit ini dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950; dan
3. pembentukan MPRS yang terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan serta pembentukan DPA Sementara.

Melalui dekrit ini, konstitusi Indonesia kembali pada UUD 1945 sebagaimana di awal proklamasi. UUD 1945 inilah yang kemudian hingga saat ini berlaku. Dalam perkembangannya, UUD 1945 ini mengalami amendemen melalui empat kali perubahan dalam kurun waktu antara tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.

Terkait dengan hak-hak asasi manusia, telah diakomodasi dalam perubahan UUD 1945 yang kedua pada tahun 2000. Perubahan kedua ini secara garis besar merupakan perubahan yang cukup substansial, mengingat dalam UUD sebelumnya –baik dalam naskah asli maupun perubahan pertama, tidak mengatur mengenai jaminan negara terhadap hak-hak asasi manusia.

---

[129]Dalam Pasal 134 UUDS 1950 sendiri ditentukan bahwa Konstituante bersama-sama dengan pemerintah harus menyusun UUD RI yang akan menggantikan UUDS 1950. Artinya, perubahan UUDS 1950 merupakan amanat konstitusional dari UUDS 1950 itu sendiri.

[130]Terkait dengan dekrit ini, pada dasarnya memang tidak diakui dalam UUDS 1945. Namun, Dasril Radjab mengemukakan bahwa dalam kondisi ketatanegaraan tertentu, dengan terpaksa dapat diadakan tindakan yang menyimpang dari peraturan-peraturan ketatanegaraan oleh presiden yang saat itu juga merupakan Panglima Tertinggi Angkatan Perang Indonesia, dalam Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), hlm. 107.

[131]Tim Pengajar HTN FH Unila, *Buku Ajar Hukum Tata Negara,* (Bandar Lampung: Indepth Publishing dan PKKPUU FH Unila, 2014), hlm. 43.

Jimly Asshiddiqie [132] merumuskan 27 materi hak asasi manusia yang telah diadopsikan ke dalam UUD 1945 amendemen kedua tersebut, yakni sebagai berikut.

1. Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.
2. Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
3. Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
4. Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
5. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
6. Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.
7. Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.
8. Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.
9. Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
10. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

[132] *Ibid.*, hlm. 85.

11. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
12. Setiap orang berhak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
13. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
14. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.
15. Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni, dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
16. Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.
17. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
18. Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
19. Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.
20. Negara, dalam keadaan apa pun, tidak dapat mengurangi hak setiap orang untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk akui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.
21. Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak masyarakat tradisional selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa.
22. Negara menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral kemanusiaan yang diajarkan oleh setiap agama, dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk dan menjalankan ajaran agamanya.

23. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
24. Untuk memajukan, menegakkan, dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.
25. Untuk menjamin pelaksanaan Pasal 4 ayat (5) di atas, dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang bersifat independen menurut ketentuan yang diatur dengan undang-undang.
26. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
27. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Adapun materi muatan hak asasi manusia dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 yang berlaku saat ini diuraikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 5.2 Materi Muatan HAM dalam UUD 1945

BAB/PASAL	ISI
Bab X Pasal 27 ayat (3)	Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara
Bab XA Pasal 28A	Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya
Bab XA Pasal 28B	(1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi

BAB/PASAL	ISI
Bab XA Pasal 28C	(1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara
Bab XA Pasal 28D	(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum (2) Setiap orang berhak bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintah (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan
Bab XA Pasal 28E	(1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat
Bab XA Pasal 28F	Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki segala jenis saluran yang tersedia
Bab XA Pasal 28G	(1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain

BAB/PASAL	ISI
Bab XA Pasal 28H	(1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh pelayanan kesehatan (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun
Bab XA Pasal 28I	(1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan
Bab XA Pasal 28J	(1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.
Bab XII Pasal 30 ayat (1)	Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara

Dapat disimpulkan UUD 1945 telah mengamanatkan agar dalam pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Sehubungan dengan itu pemerintah pada tanggal 23 September 1999 telah mengesahkan dan

mengundangkan undang-undang tentang hak asasi manusia, yaitu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165). Undang-undang ini merupakan penjabaran yang lebih mendetail mengenai pengaturan HAM di Indonesia, termasuk perlindungan HAM itu sendiri.

Undang-Undang HAM tersebut, secara umum juga telah diatur mengenai hak Masyarakat Hukum Adat. Rumusan dalam yang dimuat dalam Pasal 6 Undang-Undang HAM ini mengamanatkan kepada negara untuk memperhatikan dan melindungi HAM dari Masyarakat Hukum Adat. Selain itu, identitas budaya, MHA termasuk hak atas tanah ulayat juga harus dilindungi.[133] Upaya tersebut merupakan bagian dalam kerangka penegakan hak asasi manusia secara umum, dan harus diupayakan oleh hukum, masyarakat, dan pemerintah.

[133]Upaya perlindungan tersebut disyaratkan selama sesuai dengan perkembangan zaman. Dalam penjelasan Pasal 6 Undang-Undang ini juga dijelaskan bahwa upaya perlindungan HAM MHA harus memperhatikan hukum dan peraturan perundang-undangan, juga tidak bertentangan dengan asas-asas negara hukum yang berintikan keadilan dan kesejahteraan rakyat.

BAB 6

MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Terdapat beragam istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan Indonesia dalam menyebut MHA. Hal tersebut diakibatkan oleh karena pengaturan MHA yang tersebar dalam banyak perundang-undangan yang bersifat sektoral sehingga penyebutan, kriteria, dan pendefinisian terhadap MHA tersebut sangat bergantung pada lembaga atau instansi yang menginisiasi atau melaksanakan peraturan masing-masing. Ragam istilah dan definisi tersebut merupakan pengaruh dari instansi yang berbeda-beda dan pendekatannya berbeda-beda pula dalam memandang masyarakat hukum adat. Hal itulah yang menjadikan pembahasan masyarakat adat akan menyangkut kontestasi konsep, legislasi, dan juga instansi lintas sektoral.

Adapun saat ini, regulasi mengenai MHA pada tingkat nasional telah mengalami perkembangan yang cukup pesat. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya jumlah regulasi yang memuat ketentuan-ketentuan mengenai MHA. Hal ini di satu sisi merupakan bentuk upaya pemerintah untuk mengakui dan melindungi hak-hak MHA, namun pada sisi yang lain karena pengaturannya yang terpisah-pisah justru membuat penafsiran yang berbeda-beda dalam memandang MHA itu sendiri. Pengaturan MHA tersebut dapat dilihat pada Tabel 6.1 berikut ini.

Tabel 6.1 MHA dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia

Peraturan	Istilah
Pasal 18B ayat (2) UUD 1945	Kesatuan masyarakat hukum adat
Pasal 28I ayat (3) UUD 1945	Masyarakat tradisional
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria	Masyarakat hukum adat
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia	Masyarakat hukum adat
Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	Masyarakat hukum adat
Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua	Masyarakat adat, masyarakat hukum adat, Orang Asli Papua
Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional	Masyarakat adat yang terpencil
Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	Masyarakat adat, masyarakat tradisional, masyarakat lokal
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Masyarakat hukum adat
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa	Masyarakat hukum adat
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Masyarakat hukum adat
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan	Masyarakat hukum adat

Penjabaran dan analisis dari pengaturan MHA dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana tertera dalam tabel di atas akan dibedah satu per satu dalam paparan di bawah ini.

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan MHA dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) ini terdapat pada Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5, Pasal 22, dan Pasal 56. Pasal-pasal tersebut memuat ketentuan-ketentuan sebagai berikut.

Pasal 2

(1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1,[134] bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
(2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
    a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
    b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
    c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
(4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Pasal 3

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak-ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-

[134]Pasal 1 UUPA memuat Dasar-dasar dan Ketentuan-ketentuan Umum, yang mencakup: ayat (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia; ayat (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional; ayat (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air, serta ruang angkasa termaksud dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang abadi; ayat (4) Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pola tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air; ayat (5) dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia; dan ayat (6) Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut ayat 4 dan 5 pasal ini.

masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Pasal 5

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Pasal 22

(1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.

(2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena:
   a. penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah;
   b. ketentuan undang-undang.

Pasal 56

Selama undang-undang mengenai hak milik sebagaimana tersebut dalam Pasal 50 ayat 1[135] belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan Pasal 20,[136] sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini.

---

[135]Pasal 50 UUPA terdapat dalam Bagian XII tentang ketentuan lain-lain. Adapun Pasal 50 memuat ketentuan ketentuan: ayat (1) Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan undang-undang; dan ayat (2): Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan diatur dengan peraturan perundangan.

[136]Pasal 20 UUPA terdapat dalam bagian III tentang hak milik. Ketentuan Pasal 20 tersebut mengatur: ayat (1) Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6; dan ayat (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Ketentuan Pasal 20 ayat (1) ini merujuk pada Pasal 6 yang mengatur bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

UUPA sendiri tidak memberikan pengertian atau definisi MHA. Hal tersebut merupakan suatu kelaziman mengingat UUPA yang hingga saat ini masih berlaku disahkan pada 24 September tahun 1960 oleh Presiden Soekarno yang merupakan Presiden pertama Republik Indonesia di mana ketentuan-ketentuan penulisan peraturan perundang-undangan masih sangat sederhana.

Pengaturan yang berkaitan dengan MHA dalam UUPA di atas pada prinsipnya masih mengakui eksistensi MHA dengan hukum adatnya. Namun demikian, pengakuan tersebut harus diakui secara positivis melalui peraturan perundang-undangan. MHA dalam hal ini ditempatkan sebagai pihak yang dikuasakan oleh negara, dengan catatan bahwa penguasaan kepada MHA tersebut sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, yang kemudian ketentuannya harus diatur melalui Peraturan Pemerintah. Penggunaan nomenklatur "sekadar" dalam Pasal 2 UUPA tersebut menempatkan MHA bukan sebagai entitas yang memang memiliki hak untuk menguasai bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya yang berada dalam wilayah adat MHA, yang seolah-olah mendapatkan penguasaan oleh negara untuk menghindari konflik antara negara dengan MHA.

Pasal 3 kemudian memunculkan ketentuan hak ulayat serta hak-hak lain dari MHA, yang ketentuannya selaras dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 karena mensyaratkan MHA yang bersangkutan senyatanya harus masih eksis, harus sesuai atau tidak bertentangan dengan kepentingan negara, berdasarkan persatuan bangsa, yang merujuk pada makna sesuai dengan perkembangan masyarakat, yang dalam hal ini juga memperhatikan aspek konstitusionalitas dengan undang-undang peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Ketentuan Pasal 5 menentukan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat –yang merupakan salah satu syarat suatu masyarakat dapat diklasifikasikan sebagai MHA, yang menggunakan ketentuan-ketentuan Pasal 3 yang menekankan keselarasan dengan kepentingan nasional dan negara, persatuan bangsa serta sosialisme yang pada masa tersebut tengah digencarkan oleh pemerintah serta aspek konstitusionalitasnya dengan UUPA itu sendiri serta dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Lebih lanjut pasal ini kemudian mengharuskan hukum adat sebagai hukum

agraria tersebut juga mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Artinya, sistem hukum agraria yang diarahkan dalam UUPA ini menganut unifikasi hukum, yakni hukum nasional, hukum adat, dan hukum agama.

Secara lebih spesifik Pasal 22 ayat (1) UUPA kemudian mengatur mengenai hak milik, yaitu hak milik yang terjadi menurut hukum adat. Ketentuan pasal ini mewajibkan agar hak milik yang timbul menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah. Artinya, pada prosesnya hukum adat –dalam hal ini yang berkaitan dengan hak milik harus mendapat bentuk hukum positif dari pemerintah. Ketentuan mengenai hak milik ini kemudian disinggung kembali dalam ketentuan peralihan yaitu di Pasal 56, yang merujuk pada Pasal 50 ayat 1 yang memberikan tanggung jawab bagi pembentuk undang-undang untuk membentuk undang-undang tentang hak milik. Pasal 56 ini memberikan dasar keberlakuan bagi hukum adat dan peraturan mengenai hak milik yang telah ada, selama undang-undang tentang hak milik belum terbentuk.

2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886)

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) disahkan di Jakarta pada tanggal 1999 oleh Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Ketentuan yang berkaitan dengan MHA dalam UU HAM ini terdapat dalam Pasal 6, yang berbunyi sebagai berikut.

Pasal 6

1. Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan pemerintah.
2. Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

Penjelasan atas Pasal 6

Ayat (1)

Hak adat yang secara nyata masih berlaku dan dijunjung tinggi di dalam lingkungan masyarakat hukum adat harus dihormati dan dilindungi dalam rangka perlindungan dan penegakan hak asasi manusia dalam masyarakat yang bersangkutan dengan memperhatikan hukum dan peraturan perundang-undangan.

Ayat (2)

Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, identitas budaya nasional masyarakat hukum adat, hak-hak adat yang masih secara nyata dipegang teguh oleh masyarakat hukum adat, tetap dihormati dan dilindungi sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas negara hukum yang berintikan keadilan dan kesejahteraan rakyat.

UU HAM secara tegas telah memberikan landasan hukum sekaligus landasan pemikiran bahwa MHA merupakan suatu entitas masyarakat yang memiliki perbedaan dan kebutuhan yang lebih dari entitas masyarakat lainnya atau masyarakat modern. Pemikiran tersebut adalah konsekuensi logis dari definisi MHA itu sendiri yang memiliki hukum adat serta hak adat yang tidak dimiliki oleh masyarakat modern. Artinya, melalui ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU HAM di atas negara telah memosisikan MHA sebagai objek yang memiliki hak-hak asasi manusia yang sama dengan masyarakat modern sekaligus hak-hak khusus yang berkaitan dengan hukum adat yang menjadi hukum utama bagi MHA. Penjelasan Pasal 6 ayat (1) ini menjelaskan bahwa negara menghormati dan melindungi hak adat yang masih berlaku dan dijunjung oleh MHA sebagai bagian dari perlindungan dan penegakan hak asasi manusia dalam MHA yang bersangkutan.

Ketentuan tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam ayat (2), yang merujuk perbedaan dari MHA pada ayat sebelumnya sebagai identitas budaya yang di dalamnya termasuk hak atas tanah ulayat. Tanah bagi MHA sendiri merupakan hal yang sangat fundamental karena akan berkaitan dengan banyak aspek lain terutama wilayah adat. Penjelasan Pasal 6 ayat (2) ini kemudian menjelaskan mengenai syarat agar identitas budaya nasional MHA dan hak-hak adat yang masih eksis dan dijalankan oleh MHA, yakni tidak bertentangan dengan asas-asas negara hukum yang berintikan keadilan dan kesejahteraan rakyat.

3. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3888)

Materi muatan yang menyangkut MHA dalam Undang-Undang Kehutanan ini lebih terfokus pada hutan adat, yang dalam praktiknya memang dikuasai oleh MHA. Undang-Undang Kehutanan ini sendiri pada prosesnya telah mengalami *judicial review* dan menghasilkan Putusan MK RI Nomor 35/PUU-X/2012. Putusan tersebut pun berkaitan dengan hutan adat.

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Kehutanan yang berkaitan dengan MHA yakni dalam Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (3), Pasal 5 ayat (4), Pasal 17 ayat (2), Pasal 34, Pasal 37, kemudian Bab IX tentang Masyarakat Hukum Adat Pasal 67, serta penjelasan-penjelasannya. Pasal-pasal tersebut berbunyi sebagai berikut.

Pasal 1 angka 6

Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.

Pasal 4

(1) Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

(2) Penguasaan hutan oleh Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah untuk:
   a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan.
   b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan
   c. mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai Kehutanan.

(3) Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Pasal 5

(1) Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari:
    a. hutan negara; dan
    b. hutan hak.
(2) Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat.
(3) Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ayat (2), dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.
(4) Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali ke Pemerintah.

Penjelasan Pasal 5

Ayat (1)

Hutan negara dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtgemenschaap*). Hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan rakyat, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya.

Hutan yang dikelola masyrakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan.

Hutan negara yang dikelola oleh desa dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa disebut hutan desa.

Hutan negara yang pemanfaatannya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat disebut sebagai hutan kemasyarakatan.

Hutan hak yang berada pada tanah yang dibebani hak milik lazim disebut hutan rakyat.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 17

(1) Pembentukan wilayah pengelolaan hutan dilaksanakan untuk tingkat:
   a. provinsi;
   b. kabupaten/kota; dan
   c. unit pengelolaan.

(2) Pembentukan wilayah pengelolaan hutan tingkat unit pengelolaan dilaksanakan dengan mempertimbangkan karakteristik lahan, tipe hutan, fungsi hutan, kondisi daerah aliran sungai, sosial budaya, ekonomi, kelembagaan masyarakat setempat termasuk masyarakat hukum adat dan batas administrasi pemerintahan.

(3) Pembentukan unit pengelolaan hutan yang melampaui batas administrasi pemerintahan karena kondisi dan karakteristik serta tipe hutan, penetapannya diatur secara khusus oleh Menteri.

Penjelasan Pasal 17

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan wilayah pengelolaan hutan tingkat provinsi adalah seluruh hutan dalam wilayah provinsi yang dapat dikelola secara lestari.

Yang dimaksud dengan wilayah pengelolaan hutan tingkat kabupaten/kota adalah seluruh hutan dalam wilayah kabupaten/kota yang dapat dikelola secara lestari.

Yang dimaksud dengan unit pengelolaan dan kesatuan pengelolaan hutan terkecil sesuai dengan fungsi pokok dan peruntukannya, yang dapat dikelola secara efisien dan lestari, antara lain kesatuan pengelolaan hutan lindung (KPHL), kesatuan pengelolaan hutan produksi (KPHP), kesatuan pengelolaan hutan bukan kemasyarakatan (KPHM), kesatuan pengelolaan hutan adat (KPHA), dan kesatuan pengelolaan daerah aliran sungai (KPDAS).

Ayat (2)

Dalam penetapan pembentukan wilayah pengelolaan tingkat unit pengelolaan, aspirasi juga harus mempertimbangkan hubungan antara masyaraat dengan hutan, aspirasi, dan kearifan tradisional masyarakat.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 34

Pengelolaan kawasan hutan untuk tujuan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dapat diberikan kepada:

a. masyarakat hukum adat,
b. lembaga pendidikan,
c. lembaga penelitian,
d. lembaga sosial dan keagamaan.

Penjelasan Pasal 34

Pengelolaan kawasan hutan untuk tujuan khusus adalah pengelolaan dengan tujuan-tujuan khusus seperti penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta untuk kepentingan sosial budaya dan penerapan teknologi tradisional (*indigenous technology*). Untuk itu dalam pelaksanaannya harus memperhatikan sejarah perkembangan masyarakat dan kelembagaan adat (*indigenous institution*), serta kelestarian dan terpeliharanya ekosistem.

Pasal 37

(1) Pemanfaatan hutan adat dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sesuai dengan fungsinya.
(2) Pemanfaatan hutan adat yang berfungsi lindung dan konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya.

Penjelasan Pasal 37

Ayat (1)

Terhadap hutan adat diperlakukan kewajiban-kewajiban sebagaimana dikenakan terhadap hutan negara sepanjang hasil hutan tersebut diperdagangkan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

BAB IX
MASYARAKAT HUKUM ADAT

Pasal 67

(1) Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:
   a. Melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang besangkutan;
   b. Melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan
   c. Mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

(2) Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

(3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Penjelasan Pasal 67

Ayat (1)

Masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

a. masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechts-gemenschap*);
b. ada kelembagaan dalam bentuk penguasa adatnya;
c. ada wilayah hukum adat yang jelas;
d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan
e. masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Ayat (2)

Peraturan Daerah disusun dengan mempertimbangkan hasil penelitian para pakar hukum adat, aspirasi masyarakat setempat, dan tokoh masyarakat adat yang ada di daerah yang bersangkutan, serta instansi atau pihak lain yang terkait.

Ayat (3)

Peraturan Pemerintah memuat aturan antara lain:

a. tata cara penelitian,
b. pihak-pihak yang diikutsertakan,
c. materi penelitian, dan
d. kriteria, penilaian keberadaan masyarakat hukum adat.

Undang-Undang Kehutanan ini dalam perkembangannya mengalami *judicial review* di Mahkamah Konstitusi RI yang diajukan oleh 3 (tiga) kelompok MHA pemohon yakni Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu, dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu.

Para memohon menilai bahwa selama lebih dari 10 (sepuluh) tahun berlakunya, Undang-Undang Kehutanan telah dijadikan sebagai alat oleh negara untuk mengambil alih hak kesatuan masyarakat hukum adat atas wilayah hutan adatnya untuk kemudian dijadikan hutan negara, yang selanjutnya justru atas nama negara diberikan dan/atau diserahkan kepada para pemilik modal melalui berbagai skema perizinan untuk dieksploitasi tanpa memperhatikan hak serta kearifan lokal kesatuan MHA di wilayah tersebut.

Praktik di lapangan memang sering kali terjadi dikeluarkannya keputusan penunjukan kawasan hutan oleh pemerintah tanpa melakukan pengecekan klaim kesatuan MHA, yang dalam kenyataannya di wilayah hutan tersebut telah ada pemukiman-pemukiman MHA. Kondisi tersebutlah yang kemudian menimbulkan arus penolakan pemberlakuan Undang-Undang Kehutanan oleh kesatuan-kesatuan MHA. Dampak dari pemberlakuan Undang-Undang Kehutanan yang sering terjadi adalah timbulnya konflik menyangkut kawasan hutan, yang setidaknya terjadi antara MHA melawan perusahaan (sebagaimana dialami oleh MHA Kenegerian Kuntu) dan MHA melawan pemerintah (sebagaimana dialami oleh MHA Kasepuhan Cisitu).

Jucicial Review ini kemudian oleh Mahkamah Konstitusui RI dikabulkan untuk sebagian. Putusan dengan Nomor 35/PUU-X/2012 memuat amar putusan:

1. Kata "*negara*" dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Kehutanan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945;

2. Kata *"negara"* dalam Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 1 angka 6 tersebut menjadi *"Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat"*;
3. Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Kehutanan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai *"penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang"*;
4. Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai *"penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang"*;
5. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Kehutanan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai *"Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat"*;
6. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai: *"Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat"*;
7. Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Kehutanan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945;
8. Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
9. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Kehutanan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945;
10. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
11. Frasa *"dan ayat (2)"* dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Kehutanan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945;
12. Frasa *"dan ayat (2)"* Undang-Undang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Kehutanan dimaksud menjadi *"Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya"*.

Putusan MK RI tersebut menjadikan hutan adat bukan lagi menjadi hutan negara, melainkan menjadi hutan hak yang menjadi hak MHA. Frasa hutan adat dalam hal ini tidak boleh dimaknai sebagai hutan negara, yang bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 5 maka hutan adat akan menjadi hutan hak yang merupakan hak masyarakat adat. Pemaknaan seperti ini terus berlanjut dalam pasal-pasal setelahnya dalam undang-undang ini. Praktik yang diharapkan dalam implementasi adalah tidak terjadi kesewenang-wenangan aparat pemerintah terhadap wilayah adat, sebagaimana yang dialami dalam praktik terdahulu.

4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151)

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Undang-Undang Otsus Papua) merupakan dasar hukum bagi Otonomi Khusus di Provinsi Papua, yang sebagaimana diketahui kehidupan masyarakatnya masih banyak ditemukan MHA. Artinya, pembahasan MHA dalam undang-undang ini dipersempit atau dibatasi menjadi MHA yang ada di Provinsi Papua. Butir-butir pertimbangan filosofis dan sosiologi dalam Undang-Undang Otsus Papua ini sendiri secara jelas telah memperhatikan MHA serta adat istiadatnya. Pertimbangan-pertimbangan tersebut yakni:

Huruf b. bahwa masyarakat Papua sebagai insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum, dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat, serta memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar;

Huruf e. bahwa penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri; Poin pertimbangan tersebut pada dasarnya telah memberikan gambaran baik secara filosofis maupun secara sosiologis terhadap keberadaan MHA di Provinsi Papua. Pada huruf b.

misalnya, dinyatakan bahwa masyarakat Papua, menjunjung tinggi HAM, nilai-nila agama, demokrasi, hukum, dan nilai budaya yang hidup dalam MHA, yang artinya, masyarakat Papua melakukan penerimaan terhadap MHA Papua beserta segala nilai budaya dan sistem kehidupannya. Penerimaan tersebut yang kemudian dapat menjadikan landasan untuk melakukan pengakuan dan perlindungan terhadap MHA Papua karena pada prinsipnya kehidupan mereka diterima dan tidak bertentangan dengan kehidupan masyarakat Papua yang saat ini menjadi *genus* dari MHA Papua.

Adapun ketentuan-ketentuan dalam batang tubuh Undang-Undang Otsus Papua yang berkaitan dengan MHA di Provinsi Papua ini.

Pasal 1 huruf g

Majelis Rakyat Papua, yang selanjutnya disebut MRP, adalah representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam undang-undang ini;

Pasal 1 huruf l

Kampung atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten/Kota;

Pasal 1 huruf o

Adat adalah kebiasaan yang diakui, dipatuhi dan dilembagakan, serta dipertahankan oleh masyarakat adat setempat secara turun-temurun;

Pasal 1 huruf p

Masyarakat adat adalah warga masyarakat asli Papua yang hidup dalam wilayah dan terikat serta tunduk kepada adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya;

Pasal 1 huruf q

Hukum Adat adalah aturan atau norma tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat hukum adat, mengatur, mengikat dan dipertahankan, serta mempunyai sanksi;

Pasal 1 huruf r

Masyarakat Hukum Adat adalah warga masyarakat asli Papua yang sejak kelahirannya hidup dalam wilayah tertentu dan terikat serta tunduk kepada hukum adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya;

Pasal 1 huruf s

Hak ulayat adalah hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

Pasal 1 huruf t

Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua;

Poin-poin ketentuan di atas merupakan bagian dari Bab I yang berisi Ketentuan Umum, yang dapat dilihat bahwa telah memuat banyak ketentuan umum yang akan berkaitan dengan MHA di Provinsi Papua. Adapun dalam Undang-Undang Otsus Papua ini, terdapat pemisahan definisi secara tegas antara MHA dengan Masyarakat Adat, yang berakar dari pemisahan secara normatif antara adat dan hukum adat.

Masyarakat adat, dalam Undang-Undang Otsus Papua dikaitkan sebagai warga masyarakat Papua yang tunduk pada adat tertentu, sedangkan MHA dikaitkan sebagai warga masyarakat Papua yang tunduk pada hukum adat tertentu. Merujuk pada undang-undang ini, maka yang membedakan adat dengan hukum adat di Papua ialah, *pertama*, adat diturunkan secara turun-temurun, sedangkan hukum adat tidak harus turun-temurun, atau dapat mengalami modifikasi atau perubahan-perubahan sesuai dengan perkembangan MHA yang bersangkutan, dan *kedua*, hukum adat memiliki sanksi, tidak seperti adat yang sekalipun

dilembagakan tidak harus memiliki sanksi terhadap pelanggaran atas adat bersangkutan. Persamaan di antara keduanya adalah, sama-sama bertempat di wilayah tertentu di Papua serta memiliki solidaritas yang tinggi. Baik MHA maupun masyarakat adat Papua merupakan bagian dari suku-suku asli Papua, yang juga merupakan bagian dari orang asli Papua.

Berdasarkan Undang-Undang Otsus Papua di atas, orang asli Papua terdiri dari Suku-Suku Asli Papua dan orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua. Masyarakat adat Papua sendiri, merupakan bagian dari suku-suku asli Papua, di samping MHA Papua serta suku asli Papua yang bukan merupakan masyarakat adat Papua maupun MHA Papua. Struktur dari pengertian orang asli Papua berdasarkan Undang-Undang Otsus Papua digambarkan di bawah ini.

Gambar 6.1 Orang Asli Papua Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Ketentuan-ketentuan di atas merupakan ketentuan umum yang berkaitan dengan definisi serta konsepsi dasar orang asli Papua. Adapun ketentuan-ketentuan selanjutnya terdapat dalam batang tubuh Undang-

Undang Otsus Papua, yakni dalam Pasal 5, Pasal 19, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 38, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 51, Pasal 64, serta beberapa penjelasan dari pasal-pasal tersebut. Pengaturan tersebut dipaparkan dalam uraian di bawah ini.

Pasal 5

(1) Pemerintahan Daerah Provinsi Papua terdiri atas DPRP sebagai badan legislatif, dan Pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif.
(2) Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural **orang asli Papua** yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak **orang asli Papua**, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap **adat** dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.
(3) MRP dan DPRP berkedudukan di ibu kota Provinsi.
(4) Pemerintah Provinsi terdiri atas Gubernur beserta perangkat pemerintah Provinsi lainnya.
(5) Di Kabupaten/Kota dibentuk DPRD Kabupaten dan DPRD Kota sebagai badan legislatif serta Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai badan eksekutif.
(6) Pemerintah Kabupaten/Kota terdiri atas Bupati/Walikota beserta perangkat pemerintah Kabupaten/Kota lainnya.
(7) Di Kampung dibentuk Badan Musyawarah Kampung dan Pemerintah Kampung atau dapat disebut dengan nama lain.

Pasal 19

(1) MRP berangggotakan **orang-orang asli Papua** yang terdiri atas **wakil-wakil adat**, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP.
(2) Masa keanggotaan MRP adalah 5 (lima) tahun.
(3) Keanggotaan dan jumlah anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perdasus.
(4) Kedudukan keuangan MRP ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 23

(1) MRP mempunyai kewajiban:
   a. mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdi kepada rakyat Provinsi Papua;
   b. mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta menaati segala peraturan perundang-undangan;
   c. membina pelestarian penyelenggaraan **kehidupan adat dan budaya asli Papua**;
   d. membina kerukunan kehidupan beragama; dan
   e. mendorong pemberdayaan perempuan.

(2) Tata cara pelaksanaan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perdasus dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Pasal 24

(1) Pemilihan anggota MRP dilakukan oleh anggota **masyarakat adat**, masyarakat agama, dan masyarakat perempuan.

(2) Tata cara pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perdasi berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal 38

(1) Perekonomian Provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global, diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan.

(2) Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak **masyarakat adat**, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus.

Pasal 42

(1) Pembangunan perekonomian berbasis kerakyatan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada **masyarakat adat** dan/atau masyarakat setempat.

(2) Penanam modal yang melakukan investati di wilayah Provinsi Papua harus mengakui dan menghormati hak-hak **masyarakat adat** setempat.

(3) Perundingan yang dilakukan antara Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan penanam modal harus melibatkan **masyarakat adat** setempat.

(4) Pemberian kesempatan berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam kerangka pemberdayaan **masyarakat adat** agar dapat berperan dalam perekonomian seluas-luasnya.

Penjelasan Pasal 42

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Pemberian kesempatan berusaha sebagai upaya pemberdayaan **masyarakat adat** dapat berupa penyertaan modal dalam bentuk penilaian terhadap berbagai hak yang melekat pada masyarakat adat tertentu, antara lain berupa **hak ulayat**.

Pasal 43[137]

(1) Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak **masyarakat adat** dengan berpedoman ketentuan peraturan hukum yang berlaku.

(2) Hak-hak **masyarakat adat** tersebut pada ayat (1) meliputi **hak ulayat masyarakat hukum adat** dan hak perorangan para warga **masyarakat hukum adat** yang bersangkutan.

(3) Pelaksanaan **hak ulayat**, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh **penguasa adat masyarakat hukum adat** yang

[137]Pasal 43 dan Pasal 44 merupakan bagian dari Bab XI tentang Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat.

bersangkutan menurut ketentuan **hukum adat** setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas **hak ulayat** yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tata cara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

(4) Penyediaan **tanah ulayat** dan tanah perorangan warga **masyarakat hukum adat** untuk keperluan apa pun, dilakukan melalui musyawarah dengan **masyarakat hukum adat** dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.

(5) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota memberikan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian sengketa **tanah ulayat** dan bekas hak perorangan secara adil dan bijaksana, sehingga dapat dicapai kesepakatan yang memuaskan para pihak yang bersangkutan.

Penjelasan Pasal 43

Ayat (1)

Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat ini juga merupakan kewajiban Pemerintah yang dilaksanakan oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah.

Pemberdayaan hak-hak tersebut meliputi pembinaan dan pengembangan yang bertujuan meningkatkan taraf hidup baik lahiriah maupun batiniah warga **masyarakat hukum adat.**

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan hak-hak **masyarakat adat** meliputi hak bersama warga masyarakat seperti yang dikenal dengan sebutan **hak ulayat** dan hak perorangan warga **masyarakat hukum adat**.

Ayat (3)

Hak ulayat adalah hak bersama para warga **masyarakat hukum adat** yang bersangkutan. Subjek **hak ulayat** adalah **masyarakat hukum adat** tertentu, bukan perorangan, dan juga bukan penguasa adat, meskipun banyak di antara mereka yang menjabat secara turun-temurun.

Penguasa adat adalah pelaksana **hak ulayat** yang bertindak sebagai petugas **masyarakat hukum adat**nya dalam mengelola **hak ulayat** di wilayahnya.

Hak ulayat diatur oleh **hukum adat** tertentu dalam **masyarakat hukum adat yang** bersangkutan. Kenyataannya dewasa ini keberadaan **hak ulayat** berbagai **masyarakat hukum adat** tersebut

beragam, sehubungan dengan perkembangan sosial dan ekonomi **masyarakat hukum adat**nya sendiri baik karena pengaruh intern maupun lingkungannya.

Hak ulayat diakui oleh hukum tanah nasional, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tetapi **hak ulayat** yang sudah tidak ada tidak akan dihidupkan kembali. Sehubungan dengan itu, demi adanya kepastian mengenai masih adanya **hak ulayat** di lingkungan **masyarakat adat** tertentu, yang dibuktikan oleh: (1) masih adanya sekelompok warga masyarakat yang merasa terikat oleh tatanan **hukum adat** tertentu sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum yang merupakan suatu **masyarakat hukum adat**; (2) masih adanya suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hukum dan penghidupan sehari-hari warga **masyarakat hukum adat** tersebut; dan (3) masih adanya **penguasa adat** yang melaksanakan ketentuan hukum hak ulayatnya.

Pengakuan, penghormatan dan perlindungan dalam ayat ini mencakup pula pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap pihak-pihak yang telah memperoleh hak atas **tanah bekas hak ulayat** secara sah menurut tata cara dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan karenanya tidak dapat digugat kembali oleh ahli warisnya demi kepastian hukum.

Ayat (4)

Musyawarah antara para pihak yang memerlukan izin tanah ulayat dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan mendahului penerbitan surat izin perolehan dan pemberian hak oleh instansi yang berwenang. Kesepakatan hasil musyawarah tersebut merupakan syarat bagi penerbitan surat izin dan keputusan pemberian hak yang bersangkutan. Hal yang sama berlaku juga terhadap perolehan tanah hak perorangan para warga masyarakat hukum adat, tidak cukup dengan persetujuan penguasa adatnya.

Ayat (5)

Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota sebagai instansi yang paling mengetahui hal-ihwal sengketa yang terjadi di wilayahnya berkewajiban melakukan mediasi aktif dalam penyelesaian sengketa-sengketa yang timbul di antara **masyarakat hukum adat** atau warganya dengan pihak luar.

Sengketa antara para warga **masyarakat hukum adat** sendiri diselesaikan melalui **peradilan adat** sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang ini.

Pasal 44

Pemerintah Provinsi berkewajiban melindungi hak kekayaan intelektual orang asli Papua sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 49[138]

(1) Seleksi untuk menjadi perwira, bintara, dan tamtama Kepolisian Negara Republik Indonesia di Provinsi Papua dilaksanakan oleh Kepolisian Daerah Provinsi Papua dengan memperhatikan sistem hukum, budaya, **adat istiadat**, dan kebijakan Gubernur Provinsi Papua.

(2) Pendidikan dasar dan pelatihan umum bagi bintara dan tamtama Kepolisian Negara Republik Indonesia di Provinsi Papua diberi kurikulum **muatan lokal**, dan lulusannya diutamakan untuk penugasan di Provinsi Papua.

(3) Pendidikan dan pembinaan perwira Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berasal dari Provinsi Papua dilaksanakan secara nasional oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia.

(4) Penempatan perwira, bintara dan tamtama Kepolisian Negara Republik Indonesia dari luar Provinsi Papua dilaksanakan atas Keputusan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan memperhatikan sistem hukum, budaya dan **adat istiadat** di daerah penugasan.

(5) Dalam hal penempatan baru atau relokasi satuan kepolisian di Provinsi Papua, Pemerintah berkoordinasi dengan Gubernur.

Pasal 50[139]

(1) Kekuasaan kehakiman di Provinsi Papua dilaksanakan oleh Badan Peradilan sesuai dengan pearaturan perundang-undangan.

(2) Di samping kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui adanya **peradilan adat** di dalam masyarakat hukum adat tertentu.

Pasal 51

(1) **Peradilan adat** adalah peradilan perdamaian di lingkungan **masyarakat hukum adat**, yang mempunyai kewenangan memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana di antara para warga **masyarakat hukum adat** yang bersangkutan.

---

[138]Pasal ini merupakan bagian dari Bab XIII tentang Kepolisian Daerah Provinsi Papua.

[139]Pasal 50 dan Pasal 51 merupakan bagian dari Bab XIV tentang Kekuasaan Peradilan.

(2) **Pengadilan adat** disusun menurut ketentuan **hukum adat masyarakat hukum adat** yang bersangkutan.

(3) **Pengadilan adat** memeriksa dan mengadili **sengketa perdata adat** dan perkara pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan **hukum adat masyarakat hukum adat** yang bersangkutan.

(4) Dalam hal salah satu pihak yang bersengketa atau berperkara keberatan atas putusan yang telah diambil oleh **pengadilan adat** yang memeriksanya sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pihak yang berkeberatan tersebut berhak meminta kepada pengadilan tingkat pertama di lingkungan badan peradilan yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili ulang sengketa atau perkara yang bersangkutan.

(5) **Pengadilan adat** tidak berwenang menjatuhkan pidana penjara atau kurungan.

(6) Putusan **pengadilan adat** mengenai delik pidana yang perkaranya tidak dimintakan pemeriksaan ulang sebagaimana dimaksud pada ayat (4), menjadi putusan akhir yang berkekuatan hukum tetap.

(7) Untuk membebaskan pelaku pidana dari tuntutan pidana menurut ketentuan hukum pidana yang berlaku, diperlukan pernyataan persetujuan untuk dilaksanakan dari Ketua Pengadilan Negeri yang mewilayahinya yang diperoleh melalui Kepala Kejaksaan Negeri yang bersangkutan dengan tempat terjadinya peristiwa pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

(8) Dalam hal permintaan pernyataan dan persetujuan untuk dilaksanakan bagi putusan **pengadilan adat** sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditolak oleh Pengadilan Negeri, maka putusan **pengadilan adat** sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan hukum Pengadilan Negeri dalam memutuskan perkara yang bersangkutan.

Penjelasan Pasal 51

Ayat (1)

Dalam ayat ini secara tegas diakui keberadaan dalam hukum nasional, lembaga **peradilan dan pengadilan adat** yang sudah ada di Provinsi Papua, sebagai lembaga peradilan perdamaian antara para warga **masyarakat hukum adat** di lingkungan **masyarakat hukum adat** yang ada.

Ayat (2)

Pengadilan adat bukan badan peradilan agama, melainkan lembaga **peradilan masyarakat hukum adat**. Berdasarkan kenyataan yang ada, susunannya diatur menurut ketentuan **hukum adat masyarakat hukum adat** setempat dan memeriksa serta mengadili **sengketa perdata adat** dan **perkara pidana adat** berdasarkan **hukum adat masyarakat hukum adat** bersangkutan. Hal itu antara lain mengenai susunan pengadilannya, siapa yang bertugas memeriksa dan mengadili sengketa dan perkara bersangkutan, tata cara pemeriksaan, pengambilan keputusan dan pelaksanaannya. Pengadilan adat tidak berwenang menjatuhkan hukuman pidana penjara atau kurungan.

Pengadilan adat tidak berwenang memeriksa dan mengadili sengketa perdata dan perkara pidana yang salah satu pihak yang bersengketa atau pelaku pidana bukan warga **masyarakat hukum adat**nya. Hal itu termasuk kewenangan di lingkungan peradilan negara. Dengan diakuinya **peradilan adat** dalam Undang-undang ini, akan banyak sengketa perdata dan perkara pidana di antara warga **masyarakat hukum adat** di Provinsi Papua yang secara tuntas dapat diselesaikan sendiri oleh warga yang bersangkutan tanpa melibatkan pengadilan di lingkungan peradilan negara.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Putusan **pengadilan adat** merupakan putusan yang final dan berkekuatan hukum tetap dalam hal para pihak yang bersengketa atau berperkara menerimanya. Putusan yang bersangkutan juga dapat membebaskan pelaku dari tuntutan pidana menurut ketentuan hukum pidana yang berlaku. Pernyataan persetujuan pelaksanaan putusan dari Ketua Pengadilan Negeri yang mewilayahinya diperoleh melalui Kepala Kejaksaan Negeri yang bersangkutan. Jika pernyataan persetujuan pelaksanaan putusan telah diperoleh maka kejaksaan tidak dapat melakukan penyidikan atau penuntutan.

Ayat (7)

Cukup jelas.

Ayat (8)

Dalam hal Ketua Pengadilan Negeri menolak memberikan pernyataan persetujuan pelaksanaan putusan, maka kepolisian dan kejaksaan dapat melakukan penyidikan dan penuntutan. Dalam hal ini putusan **pengadilan adat** yang bersangkutan akan dijadikan bahan pertimbangan dalam memutuskan perkara yang diajukan. Dalam ayat ini dibuka kemungkinan pemeriksaan ulang dalam hal salah satu pihak yang bersengketa atau berperkara berkeberatan atas putusannya dan mengajukan sengketa atau perkaranya kepada pengadilan negeri tingkat pertama di lingkungan badan peradilan yang berwenang.

Pasal 64[140]

(1) Pemerintah Provinsi Papua berkewajiban melakukan pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu dengan memperhatikan penataan ruang, melindungi sumber daya alam hayati, sumber daya alam nonhayati, sumber daya buatan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya, dan keanekaragaman hayati serta perubahan iklim dengan memperhatikan hak-hak **masyarakat adat** untuk sebesar-besarnya bagi kesejahteraan penduduk.
(2) Untuk melindungi keanekaragaman hayati dan proses ekologi terpenting, Pemerintah Provinsi berkewajiban mengelola kawasan lindung.
(3) Pemerintah Provinsi wajib mengikutsertakan lembaga swadaya masyarakat yang memenuhi syarat dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup.
(4) Di Provinsi Papua dapat dibentuk lembaga independen untuk penyelesaian sengketa lingkungan.
(5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) datur lebih lanjut dengan Perdasi.

Ketentuan-ketentuan di atas berlaku terhadap masyarakat adat dan masyarakat hukum adat di Provinsi Papua. Pengaturan melalui Undang-Undang Otsus Papua tersebut telah mengakui sekaligus

[140]Merupakan bagian dari Bab XIX tentang Pembangunan Berkelanjutan dan Lingkungan Hidup.

mensyaratkan eksistensi peradilan adat dalam suatu masyarakat hukum adat. Namun demikian, terdapat sedikit kerancuan mengingat dalam Undang-Undang Otsus Papua tersebut di atas secara tegas memisahkan antara MHA dengan masyarakat adat. Pemisahan tersebut sejatinya mencoba mengakomodasi bentuk satuan masyarakat (baik MHA maupun masyarakat adat) yang ada, yang telah dikenal secara teoretis maupun sosiologis, namun dalam pengaturannya sering kali ditemukan kekaburan di antara kedua istilah tersebut.

Adapun dalam perjalanannya Undang-Undang Otsus Papua telah mengalami *judicial review* di Mahkamah Konstitusi RI yang menghasilkan Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 116/PUU-VII/2009. Ketentuan pasal yang diuji dan diubah menurut putusan tersebut adalah Pasal 6, yang tidak menyangkut mengenai MHA dan/atau masyarakat adat.

5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) ini merupakan turunan atau salah satu implementasi dari amanat Pasal 31 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Secara filosofis Sistem Pendidikan Nasional diarahkan untuk menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal. Nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaruan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan.[141]

Tanggung jawab pemerataan pendidikan tersebut mengandung konsekuensi logis bagi negara melalui pemerintah untuk menyediakan pendidikan tanpa terkecuali, termasuk dalam hal ini bagi MHA. Tanggung jawab tersebutlah yang kemudian menjadikan UU Sisdiknas ini memuat ketentuan pendidikan bagi MHA. Ketentuan tersebut dimuat dalam 2 (dua) pasal, yakni Pasal 5 dan Pasal 32, yang akan diuraikan pada bagian berikut ini.

[141]Huruf c konsideran UU Sisdiknas.

Pasal 5

(1) Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.

(2) Warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus.

(3) Warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta **masyarakat adat yang terpencil** berhak memperoleh pendidikan layanan khusus.

(4) Warga negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus.

(5) Setiap warga negara berhak mendapat kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat.

Pasal 32

(1) Pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa.

(2) Pendidikan layanan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik di daerah terpencil atau terbelakang, **masyarakat adat yang terpencil**, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan tidak mampu dari segi ekonomi.

(3) Ketentuan mengenai pelaksanaan pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

UU Sisdiknas di atas menggunakan terminologi masyarakat adat terpencil untuk merujuk MHA. Terdapat sematan istilah di belakang masyarakat adat dalam UU ini, yakni "yang terpencil". Bila diperhatikan pada pasal di atas keduanya sama-sama menyematkan istilah "yang terpencil" kepada masyarakat adat, sehingga menjadi "masyarakat adat yang terpencil". Artinya, terdapat asumsi bahwa terdapat masyarakat adat yang tidak terpencil, yang dalam hal ini tidak disebut dan diatur dalam UU Sisdiknas ini sendiri, sehingga UU Sisdiknas menyoroti pendidikan bagi MHA yang dalam hal ini menempatkan MHA sebagai satuan yang tertinggal.[142]

[142]Dapat dilihat bahwa pengaturan pendidikan bagi masyarakat adat dalam UU Sisdiknas ini disatukan atau disejajarkan dengan muatan tentang pendidikan bagi warga negara di wilayah terpencil dan terbelakang.

Ketentuan dalam kedua pasal tersebut mengatur mengenai jenis pendidikan yang dipeoleh msyarakat adat adalah pendidikan layanan khusus, yang sekali lagi menempatkan MHA sebagai entitas masyarakat yang berkecenderungan terbelakang. Tidak didapati misalnya pengaturan tentang materi muatan yang dapat diakomodasi pada pendidikan yang dilaksanakan di lingkungan MHA, misalnya terkait dengan pelestarian dan pemantapan hukum adat.

6. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739)

Undang-Undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil ini menggunakan istilah masyarakat adat untuk merujuk MHA. Beberapa ketentuan dalam undang-undang ini yang menyangkut MHA yakni Pasal 1 angka 33, Pasal 17, Pasal 28, Pasal 60, dan Pasal 61.

Satu hal yang cukup berbeda dalam UU ini terkait masyarakat adat ialah UU ini secara langsung menyebutkan contoh-contoh penyebutan adat tertentu (Dalam Pasal 28 ayat (3) huruf c dicontohkan yakni mane'e, panglima laot, dan awig-awig). Hal ini sedikit sulit ditemukan dalam undang-undang lainnya namun pada prinsipnya merupakan hal yang baik, karena bisa mengidentifikasi contoh objek hukum. Pemberian contoh secara spesifik ini ada baiknya dipraktikkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya namun dibatasi pada peraturan yang lebih bersifat implementatif atau berlaku lokal.

Pasal 1 angka 33

Masyarakat Adat adalah sekelompok Masyarakat Pesisir yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.

Pasal 17

(1) HP-3 diberikan dalam luasan dan waktu tertentu.
(2) Pemberian HP-3 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mempertimbangkan kepentingan kelestarian Ekosistem Pesisir dan

Pulau-pulau Kecil, **Masyarakat Adat**, dan kepentingan nasional serta hak lintas damai bagi kapal asing.

Pasal 28

(1) Konservasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil diselenggarakan untuk:
   a. menjaga kelestarian Ekosistem Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
   b. melindungi alur migrasi ikan dan biota laut lain;
   c. melindungi habitat biota laut; dan
   d. melindungi situs budaya tradisional.

(2) Untuk kepentingan konservasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sebagian Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dapat ditetapkan sebagai Kawasan Konservasi.

(3) Kawasan konservasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang mempunyai ciri khas sebagai satu kesatuan Ekosistem diselenggarakan untuk melindungi:
   a. sumber daya ikan;
   b. tempat persinggahan dan/atau alur migrasi biota laut lain;
   c. wilayah yang diatur oleh adat tertentu, seperti sasi, mane'e, panglima laot, awig-awig, dan/atau istilah lain adat tertentu; dan
   d. ekosistem pesisir yang unik dan/atau rentan terhadap perubahan.

(4) Kawasan Konservasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil ditetapkan dengan Peraturan Menteri.

(5) Pengelolaan Kawasan Konservasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah berdasarkan kewenangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(6) Untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri menetapkan:
   a. kategori Kawasan Konservasi;
   b. Kawasan Konservasi nasional;
   c. pola dan tata cara pengelolaan Kawasan Konservasi; dan
   d. hal lain yang dianggap penting dalam pencapaian tujuan tersebut.

(7) Pengusulan Kawasan Konservasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan oleh perseorangan, kelompok masyarakat, dan/atau oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah berdasarkan ciri khas Kawasan yang ditunjang dengan data dan informasi ilmiah.

Pasal 60

(1) Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Masyarakat mempunyai hak untuk:
   a. memperoleh akses terhadap perairan yang telah ditetapkan HP-3;
   b. memperoleh kompensasi karena hilangnya akses terhadap Sumber Daya Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang menjadi lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan akibat pemberian HP-3 sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
   c. melakukan kegiatan pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-pulau Kecil berdasarkan **hukum adat** yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
   d. memperoleh manfaat atas pelaksanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
   e. memperoleh informasi berkenaan dengan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
   f. mengajukan laporan dan pengaduan kepada pihak yang berwenang atas kerugian yang menimpa dirinya yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
   g. menyatakan keberatan terhadap rencana pengelolaan yang sudah diumumkan dalam jangka waktu tertentu;
   h. melaporkan kepada penegak hukum atas pencemaran dan/atau perusakan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang merugikan kehidupannya;
   i. mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap berbagai masalah Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang merugikan kehidupannya; serta
   j. memperoleh ganti kerugian.

(2) Masyarakat dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil berkewajiban:
   a. memberikan informasi berkenaan dengan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;

b. menjaga, melindungi, dan memelihara kelestarian Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
c. menyampaikan laporan terjadinya bahaya, pencemaran, dan/atau perusakan lingkungan di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
d. memantau pelaksanaan rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil; dan/atau
e. melaksanakan program Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang disepakati di tingkat desa.

Pasal 61

(1) Tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 3/PUU-VIII/2010
(2) Pengakuan hak-hak **Masyarakat Adat**, Masyarakat Tradisional, dan Kearifan Lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan acuan dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang berkelanjutan.

7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059)

Undang-Undang PPLH menggunakan istilah masyarakat hukum adat untuk merujuk entitas MHA. Masyarakat hukum adat ini sendiri dalam ketentuan umumnya didefinisikan sebagai kelompok masyarakat yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.

Beberapa ketentuan mengenai MHA, yakni dalam Pasal 63, yakni salah satu tugas dan wewenang pemerintah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Adapun tugas dan wewenang pemerintah provinsi yaitu menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum

adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat provinsi. Kemudian tugas dan wewenang pemerintah kabupaten/kota yakni melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota.

8. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)

Undang-Undang Desa menekankan pengaturan MHA pada aspek desa adat. Pengaturan tersebut dapat ditemukan pada Bab XIII tentang Ketentuan Khusus Desa Adat. Rumusan pasal-pasal mengenai masyarakat hukum adat dan desa adat diuraikan pada bagian di bawah ini.

Pasal 96

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.

Pasal 97

(1) Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 memenuhi syarat:
    a. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional;
    b. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
    c. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
(2) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya:
    a. masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok;

b. pranata pemerintahan adat;
c. harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau
d. perangkat norma hukum adat.

(3) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila:
a. keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral; dan
b. substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.

(4) Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu keberadaan Negara Kesatuan Republik lndonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang:
a. tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik lndonesia; dan
b. substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Lampiran K Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berisi pembagian urusan pemerintahan bidang lingkungan hidup memuat ketentuan mengenai MHA. Artinya, urusan MHA dalam dikategorikan dalam bidang lingkungan hidup dalam UU Pemda ini. Ketentuan tersebut memuat pembagian urusan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pembagian tersebut dipaparkan pada bagian di bawah ini.

Subbidang Pengakuan keberadaan Masyarakat Hukum Adat (MHA), kearifan lokal dan hak MHA yang terkait dengan PPLH.

Urusan Pemerintah Pusat:

a. Penetapan pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di 2 (dua) atau lebih daerah provinsi.
b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di 2 (dua) atau lebih daerah provinsi.

Urusan Pemerintah Daerah Provinsi:

a. Penetapan pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait dengan PPLH yang berada di dua atau lebih daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.
b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait PPLH yang berada di dua atau lebih daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

Urusan Pemerintah Daerah Provinsi:

a. Penetapan pengakuan MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait PPLH yang berada di daerah kabupaten/kota.
b. Peningkatan kapasitas MHA, kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak kearifan lokal atau pengetahuan tradisional dan hak MHA terkait PPLH yang berada di daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya Lampiran K memuat pembagian urusan pemerintahan bidang pemberdayaan masyarakat dan desa, memberikan suburusan penataan desa dengan urusan penetapan, susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan kepala desa adat berdasarkan hukum adat kepada pemerintahan daerah provinsi.

Kemudian suburusan Lembaga Kemasyarakatan, Lembaga Adat, dan Masyarakat Hukum Adat memberikan urusan pemberdayaan lembaga kemasyarakatan yang bergerak di bidang pemberdayaan desa tingkat nasional kepada pemerintah pusat, urusan pemberdayaan lembaga kemasyarakatan yang bergerak di bidang pemberdayaan desa dan lembaga adat tingkat daerah provinsi serta pemberdayaan masyarakat hukum adat yang masyarakat pelakunya hukum adat yang

saat berada di lintas daerah kabupaten/kota kepada daerah provinsi, serta pemberdayaan lembaga kemasyarakatan yang bergerak di bidang pemberdayaan desa dan lembaga adat tingkat daerah kabupaten/kota dan pemberdayaan masyarakat hukum adat yang masyarakat pelakunya hukum adat yang sama dalam daerah kabupaten/kota dan pemberdayaan lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat tingkat desa.

10. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 308, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5613)

Undang-Undang Perkebunan ini menggunakan istilah masyarakat hukum adat untuk mereferensikan MHA. Pasal-pasal yang memuat ketentuan mengenai MHA dalam UU Perkebunan ini yakni Pasal 1 angka 5, Pasal 1 angka 6, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 17, Pasal 55, serta Pasal 107. Ketentuan-ketentuan tersebut sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Pasal 1 angka 5

Hak ulayat adalah kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan Tanah, wilayah, dan sumber daya alam yang bersangkutan yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya.

Pasal 1 angka 6

Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang memiliki pranata pemerintahan adat dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya.

Pasal 12

1. Dalam hal Tanah yang diperlukan untuk Usaha Perkebunan merupakan **Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat**, Pelaku Usaha Perkebunan harus melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat pemegang Hak Ulayat untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya.
2. Musyawarah dengan **Masyarakat Hukum Adat** pemegang **Hak Ulayat** sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 13

Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 17

(1) Pejabat yang berwenang dilarang menerbitkan izin Usaha Perkebunan di atas **Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat**.

(2) Ketentuan larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan dalam hal telah dicapai persetujuan antara **Masyarakat Hukum Adat** dan Pelaku Usaha Perkebunan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1).

Pasal 55

Setiap orang secara tidak sah dilarang:

a. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Lahan Perkebunan;

b. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Tanah masyarakat atau **Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat** dengan maksud untuk Usaha Perkebunan;

c. melakukan penebangan tanaman dalam kawasan Perkebunan; atau

d. memanen dan/atau memungut Hasil Perkebunan.

Pasal 107

Setiap Orang secara tidak sah yang:

a. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Lahan Perkebunan;

b. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Tanah masyarakat atau **Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat** dengan maksud untuk Usaha Perkebunan;

c. melakukan penebangan tanaman dalam kawasan Perkebunan; atau

d. memanen dan/atau memungut Hasil Perkebunan;

Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat

Permendagri ini bersifat teknis karena memang bertujuan memberikan pedoman terhadap upaya pengakuan dan perlindungan MHA. Peraturan ini memberikan tanggung jawab terutama kepada pemerintah kabupaten/kota dalam hal pelaksanaan pengakuan dan perlindungan MHA.[143] Pemerintah provinsi dalam hal ini diarahkan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan pelaksanaan pengakuan dan perlindungan MHA kabupaten/kota di wilayahnya.[144]

Tahapan-tahapan yang dilakukan dalam rangka pengakuan dan perlindungan MHA dalam Permendagri ini meliputi identifikasi MHA, verifikasi dan validasi MHA, hingga penetapan MHA. Namun demikian, Permendagri ini mengarahkan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk membuat kebijakan dalam bentuk keputusan bupati/wali kota, bukan mengarahkan pada produk legislasi daerah atau perda.

Menurut penulis, kerangka upaya perlindungan MHA akan lebih tepat jika dirumuskan dalam bentuk perda. Keputusan bupati/wali kota dalam hal ini memang tetap diperlukan dalam hal ini untuk melakukan pengakuan terhadap kesatuan-kesatuan MHA, yang memuat daftar nama MHA yang ada dalam suatu wilayah kabupaten/kota beserta wilayah adatnya. Adapun untuk melakukan perlindungan, lebih tepat dirumuskan dalam perda karena materi muatannya adalah pengaturan (*regeling*), bukan penetapan (*beschikking*).[145]

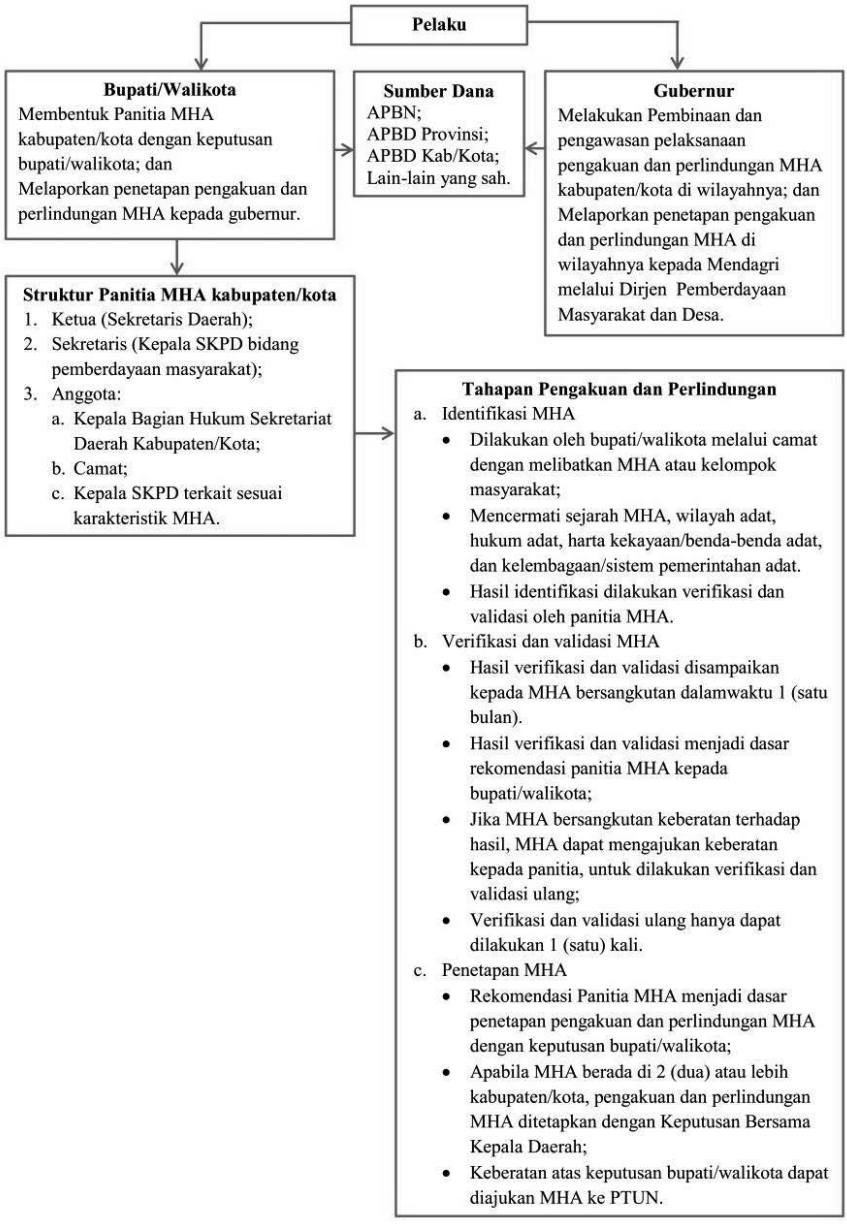
Ketentuan-ketentuan sekaligus menjadi alur dalam Permendagri RI Nomor 52 Tahun 2014 ini dirangkum dalam bagan pada halaman selanjutnya.

---

[143]Dapat dilihat dalam ketentuan-ketentuan yang diatur dari Pasal 3 sampai Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat yang seluruhnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah kabupaten/kota.

[144]Ketentuan Pasal 9 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

[145]Melalui *regeling*, materi muatan yang diatur akan lebih menyeluruh dan terperinci, semisal pembebanan biaya serta hal-hal lain yang materi muatannya tidak dapat diatur dalam *beschikking*.



Bagan 6. 1 Pedoman Pengakuan dan Perlindungan MHA Berdasarkan Permendagri RI Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat

BAB 7

UPAYA REKOGNISI HUKUM ADAT DI MAHKAMAH KONSTITUSI

A. Sejarah Mahkamah Konstitusi di Indonesia

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi bukanlah hal baru, hal ini dapat dilihat dalam perdebatan Mr. Soepomo dan Muhammad Yamin dalam sidang-sidang BPUPKI. Muhammad Yamin adalah yang pertama kali mengusulkan agar kepada Mahkamah Agung, yang awalnya disebut Balai Agung, diberi kewenangan untuk *"membanding undang-undang"*, demikian istilah yang dipakai olehnya ketika itu. Kegiatan membanding undang-undang itu, menurut Yamin, dapat dilakukan dengan cara membandingkan setiap produk undang-undang dengan tiga sistem norma, yaitu: (1) undang-undang dasar; (2) hukum syariat Islam; (3) hukum adat.[146] Sampai pada saat sebelum terjadinya amendemen UUD 1945, fungsi pengujian diberikan kewenangannya pada Mahkamah Agung.

Pada saat pembahasan perubahan UUD 1945 dalam era reformasi, menghendaki hilangnya supremasi pada satu lembaga. Perubahan UUD 1945 yang terjadi dalam era reformasi telah menyebabkan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan supremasi telah beralih dari supremasi MPR kepada supremasi Konstitusi.[147] Dapat

[146]Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 581.

[147]H. Endang Komara, "Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Mewujudkan Masyarakat Madani di Indonesia", *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi RI*, Vol. 4 No. 4, 2007, hlm. 78.

dikatakan bahwa konsentrasi pada kekuasaan secara berlebihan tanpa kontrol menimbulkan kesewenangan, sebagaimana dikemukakan oleh Lord Acton *"Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely"*.[148]

Proses perubahan akan norma-norma dalam UUD 1945 kemudian mengamanatkan akan pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana prinsip *check and balances,* dapat dilihat dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil Perubahan Keempat.[149] Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945, dalam rangka pelaksanaan kemudian dibentuklah Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga baru yang dibentuk pasca-amendemen ke-3 UUD 1945, dengan perubahan pada Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 24, sebagai bentuk menjaga kesakralan konstitusi.

Pasca dari amendemen Pasal 24 menjadi beberapa penambahan Pasal 24A tentang Mahkamah Agung, Pasal 24B tentang Komisi Yudisial dan Pasal 24C tentang Mahkamah Konstitusi. Beberapa pertimbangan dibentuknya Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah:

1. bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa dan negara yang tertib, bersih, makmur dan berkeadilan;
2. bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip-prinsip hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Repulik Indonesia Tahun 1945 perlu mengatur tentang pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara, dan ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi;

---

[148]Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 156.

[149]"Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung."

4. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perlu membentuk Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi.[150]

Perubahan tersebut mengakibatkan pembentukan lembaga peradilan yang melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman. Dengan keberadaannya saat ini, MK memiliki beberapa tugas dan wewenang yang diatur secara tegas dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2),[151] yaitu:

> *"(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum."*
>
> *"(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwaklian Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar."*

Dari kewenangan yang disebutkan di atas terlihat bahwa sengketa yang diperkarakan dan diadili Mahkamah Konstitusi sangat banyak berkaitan dengan proses politik.[152] Dengan karakteristik perkara yang bernuansa politik, dalam peradilan Mahkamah Konstitusi terdapat perbedaan dengan peradilan yang lainnya yang notabene nuansa yang dimunculkan adalah kepentingan *personal*.

MK berfungsi menegakkan demokrasi substantif, keadilan substantif dan putusan yang membawa perubahan besar bagi sistem ketatanegaraan dan terkait kepentingan masyarakat luas.[153] Dalam peradilan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi memiliki perbedaan dengan peradilan lainnya. Nuansa *public interest* memiliki peran dominan karena putusan yang dikeluarkan oleh hakim konstitusi akan berlaku secara umum meskipun hanya diajukan oleh seorang atau individu tertentu.

---

[150]Bambang Sutiyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2009), hlm. 4.

[151]UUD NRI 1945 Amendemen ketiga.

[152]Edie Toet Hendratno, *op. cit.*, hlm. 305.

[153]Mahkamah Konstitusi, "Membangun Demokrasi Substantif Meneguhkan Integritas Institusi'' *Laporan Tahunan 2010*, Desember 2010, hlm. 43.

Melihat hal demikian peran sentral yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi sangat berdampak luas bagi eksistensi suatu kelompok atau seluruh masyarakat khususnya masyarakat adat. Dengan lahirnya Mahkamah Konstitusi maka memberikan warna baru dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman di Negara Indonesia, khususnya dalam peradilan pidana, perdata maupun tata usaha negara yang pada umumnya menyangkut pada individu tertentu atau pribadi dengan pemerintah.

Berkaitan dengan pasca lahirnya Mahkamah Konstitusi dapat menjangkau beberapa masalah yang sebelumnya tidak tersentuh, seperti masalah *Judicial Review*. Karena itu Mahkamah Konstitusi biasa disebut sebagai *the guardian of the constitution*. Lebih jelas, Jimly Asshiddiqie, menguraikan mengenai Mahkamah Konstitusi sebagai berikut.[154]

> "Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. Di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat."

Dalam penjelasan Undang-Undang Mahkamah konstitusi dikatakan sebagai berikut.

> "...salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi."[155]

Pembentukan Mahkamah Konstitusi sejalan dengan dianutnya paham negara hukum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik

---

[154]Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 8.

[155]*Ibid.,* hlm.7 .

Indonesia Tahun 1945. Dalam negara hukum harus dijaga paham konstitusional.[156] Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya.[157] Memberikan perlindungan hukum khususnya masyarakat adat sebagai kesatuan subjek hukum di Indonesia.

B. Pengakuan Melalui *Legal Standing*

Dalam melakukan persidangan di Mahkamah Konstitusi tidak semua orang dapat melakukan pengujian, atau biasa disebut Pemohon. Hanya terbatas adanya kepentingan hukum yang boleh mengajukan gugatan. Dalam hukum acara perdata dikenal *adagium point d'interet point d'action,* yaitu apabila ada kepentingan hukum boleh mengajukan gugatan.[158] Pengertian kedudukan hukum (*legal standing*) dikemukakan oleh Harjono sebagai berikut: "*Legal standing* adalah keadaan di mana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan atau sengketa atau perkara di depan Mahkamah Konstitusi."[159]

Kedudukan hukum (*legal standing)* Pemohon yang berisi uraian yang jelas mengenai anggapan Pemohon tentang hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji.[160] Pemohon yang tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) akan menerima putusan MK yang menyatakan permohonannya tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Kedudukan hukum (*legal standing*) mencakup syarat formal sebagaimana ditentukan dalam UU, dan syarat materiil yaitu kerugian hak atau kewenangan konstitusional dengan berlakunya UU yang dimohonkan pengujiannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagai berikut.

---

[156]Fatwa A.M, *Potret Konstitusi Pasca Amendemen UUD 1945,* (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 142.

[157]Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 94.

[158]Maruarar Siahaan, *op. cit.,* hlm 65.

[159]Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L Wakil Ketua MK,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 176.

[160]Hendra Nurtjahjo dan Fokky Fuad, *op. cit.,* hlm. 92.

Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

a. *perorangan Warga Negara Indonesia;*
b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
c. *badan hukum publik atau privat; atau*
d. *lembaga negara.*

Ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Menurut Kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya satu undang-undang menurut Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu masing-masing:

1. *adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;*
2. *bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;*
3. *bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;*
4. *adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;*
5. *adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi*.[161]

Pengaturan dalam Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi tersebut diatur lebih lanjut dengan ketentuan yang sama dalam Pasal 3 PMK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa tiga syarat yang harus dipenuhi untuk sahnya kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam perkara pengujian UU terhadap UUD di Mahkamah Konstitusi, yaitu: Keempat

[161]Lihat Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 18 Februari 2005 melalui Website MK di: http://portal.mahkamahkonstitusi.go.id/eLaw/mg58ufsc89hrsg/Putusan006PUUIII2005tgl310505ttgPilkada.pdf

pihak atau subjek hukum tersebut di atas (perorangan WNI, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum publik atau privat, dan lembaga negara, *pertama,* haruslah terlebih dahulu membuktikan identitas dirinya memang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 UU Nomor 24 Tahun 2003 tersebut. *Kedua*, pihak yang bersangkutan haruslah membuktikan bahwa dirinya memang mempunyai hak-hak tertentu yang dijamin atau kewenangan-kewenangan tertentu yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945. *Ketiga*, hak-hak atau kewenangan konstitusional dimaksud memang terbukti telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang bersangkutan.[162]

Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran resmi di dalam salah satu putusannya untuk memperjelas kualifikasi dari masyarakat hukum adat. Dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 31/PUU-V/2007, Mahkamah Konstitusi telah memberikan penafsiran terhadap Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 *juncto* Pasal 41 ayat (1) huruf b UU MK berkenaan dengan ada-tidaknya kedudukan hukum (*legal standing*) kesatuan masyarakat hukum adat dalam upaya melindungi hak-hak konstitusionalnya, sebagai berikut.[163]

1. Suatu kesatuan masyarakat hukum ada secara *de facto* masih hidup (*actual existence*), baik yang bersifat teritorial, geneologis, maupun yang bersifat fungsional, setidaknya-tidaknya mengandung unsur-unsur:
    a. adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok *(in-group feeling);*
    b. adanya pranata pemerintahan adat;
    c. adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat;
    d. adanya perangkat norma hukum adat; dan
    e. khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur adanya wilayah tertentu.
2. Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut:

---

[162]http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/BAB-V_PUU.pdf pada tanggal 23 November 2012 pukul 08.42

[163]Lihat Putusan Nomor 31/PUU-V/2008 bertanggal 18 Juni 2008 melalui Website MK di: http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_PUTUSAN%2031%20TUAL%20dibaca%2018%20Juni%202008.pdf

a. Keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai-nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral, seperti bidang agraria, kehutanan, perikanan, dan lain-lain maupun dalam peraturan daerah.
b. Substansi hak-hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan maupun masyarakat yang lebih luas, serta tidak bertentangan dengan hak-hak asasi manusia.

3. Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Masyarakat Indonesia apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum, yaitu sebagai berikut.
   a. Keberadaannya tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia.
   b. Substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Maka, dapat kita lihat dalam tabel mengenai syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam mencakup menjadi Pemohon yang sah (memiliki *legal standing*) bagi kesatuan masyarakat hukum adat.[164]

Tabel 7.1 Persyaratan Formal dan Materiil *Legal Standing*

No.	Jenis Persyaratan	Hal yang Harus Dipenuhi
1.	Formal	1. Undang-Undang Nomor 24/2003, Pasal 51 ayat (1) huruf b. Dokumen-dokumen hukum yang sah disertakan. 2. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005.
2.	Materiil	1. Adanya jaminan konstitusional terhadap hak atau kewenangan yang bersangkutan dalam Pasal 18B ayat (2). 2. Adanya kerugian hak atau kewenangan konstitusional (legal konstitusional). 3. Adanya kerugian hak (perdata) yang digambarkan secara faktual (sebagai komplementer).

[164]Hendra Nurtjahjo dan Fokky Fuad, *op. cit.,* hlm. 99.

Dokumen-dokumen yang diperlukan tersebut diberlakukan sebagai alat bukti lain yang menguatkan fakta-fakta serta dalil, sebagai alat bukti yang dapat diterima oleh hakim konstitusi.

C. Masyarakat Hukum Adat dalam Peradilan di Mahkamah Konstitusi

Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai *The Guardian of Constitusion* memberikan perlindungan agar hak-hak konstitusional Warga Negara Indonesia tidak dilanggar. Total keseluruhan permohonan dalam peradilan Mahkamah Konstitusi sebanyak 1.558 perkara. Secara rinci pengujian undang-undang sebanyak 403 perkara, sengketa kewenangan lembaga negara sebanyak 21 perkara, perselisihan hasil pemilihan umum yang terjadi pada tahun 2009 sebanyak 657 perkara dan perselisihan hasil pemilihan umum daerah sebanyak 477 perkara. Banyaknya perkara yang diajukan dalam persidangan Mahkamah Konstitusi tidak lain sebagai partisipasi masyarakat untuk mendukung terciptanya perlindungan hak-hak konstitusional.

Masyarakat adat sebagai salah satu komponen yang harus dilindungi oleh Mahkamah Konstitusi, dalam beberapa tahun terakhir mengajukan permohonan terkait hak-hak adat yang dilanggar baik secara potensial maupun faktual berjumlah 17 perkara. Berikut ini tabel terkait perkara terkait masyarakat adat dalam peradilan Mahkamah Konstitusi.

Tabel 7.2 Rekapitulasi Putusan Mahkamah Konstitusi (2003-2012) Terkait Masyarakat Adat

No.	Nomor Perkara	Pemohon	Perkara	Putusan	Keterangan
1 .	010/PUU-I/2003	H. Jefry Noer Sebagai Bupati Kepala Daerah Kabupaten Kampar Provinsi Riau yang berkedudukan di Bangkinang.	Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam, Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 31 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4274	Ditolak	Salah penafsiran terhadap Pasal 18B sebagai batu uji Pemohon.
2.	018/PUU-I/2003	Drs. John Ibo, M.M. Dalam kapasitasnya selaku Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Papua, mewakili kepentingan DPRD Papua (sesuai Hasil Rapat Pleno DPRD Provinsi Papua)	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.	Dikabulkan	Dasar pembentukan daerah dalam undang-undang tidak relevan dengan UUD yang telah diamendemen. Dasar hukum pembentukan daerah telah diperbarui dalam UU No. 21 Tahun 2001.

No.	Nomor Perkara	Pemohon	Perkara	Putusan	Keterangan
3.	031/PUU-V/2007	Abdul Hamid Rahayaan (Kepala Kesatuan Masyarakat Hukum Adat) mewakili Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Lor Lim (Lim Itel), Gasim Renuat (Kepala Kesatuan Masyarakat Hukum Adat) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Ratschap Dullah Abdul Gani Refra (Kepala Kesatuan Masyarakat Hukum Adat) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Ratschap Lo Ohoitel.	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku (UU Kota Tual)	Tidak dapat diterima (N.O)	Pemohon tidak dapat membuktikan diri sebagai masyarakat adat dalam persidangan
4.	006/PUU-VI/2008	Moch. Chair Amir (Ketua Umum Lembaga Musyawarah Adat Banggai (LMAB) Alwi M. Dg. Liwang, S.H. (pekerjaan Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, periode 2004-2009) Arpat Liato (Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, periode 2004-2009 Frans L. Bukamo, BBA (Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, periode 2004-2009) M. Tanjung Rizal Arwi Yatno Lagona Hasdin Mondika Sri Siti Hardianti Maryam Yusuf Harsono Saidia Arsid Musa.	Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali dan Kabupaten Banggai Kepulauan.	Tidak dapat diterima (N.O)	Pemohon tidak dapat membuktikan diri sebagai masyarakat adat dalam persidangan.

No.	Nomor Perkara	Pemohon	Perkara	Putusan	Keterangan
5.	004/PUU-VI/2008	Persekutuan Masyarakat Adat Batak Timur Wilayah Serdang Hulu	Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Samosir dan Kabupaten Serdang Bedagai di Provinsi Sumatra Utara.	Tidak dapat diterima (N.O)	Secara faktual permohonan Pemohon bukan pada kerugian konstitusional.
6.	123/PUU-VIII/2009	Pemerintah Daerah Kabupaten Maluku Tengah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Maluku Tengah Pribadi-pribadi Warga Negara Indonesia.	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Seram Bagian Timur, Kabupaten Seram Bagian Barat, dan Kabupaten Kepulauan Aru di Provinsi Maluku.	Dikabulkan	Permohonan Pemohon dapat diterima, berlakunya pasal-pasal yang dimohonkan menimbulkan ketidakpastian hukum.
7.	No. 47-81/ PHPU.A/VII/2009	Pdt. Elion Numberi dan Hasbi Suaib, S.T.	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2009	Dikabulkan	Mahkamah Konstitusi memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem "kesepakatan warga" atau "aklamasi".
8.	018/PUU-VIII/2009	Sadrak Moso Yerimias Nauw Martinus Yumame, S.PaK Izaskar Jitmau, S.Pd. Willem. NAA	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat.	Tidak dapat diterima (N.O)	Pemohon tidak mampu membuktikan diri dalam persidangan sebagaii Pemohon kesatuan masyarakat adat.

No.	Nomor Perkara	Pemohon	Perkara	Putusan	Keterangan
9.	127/PUU-VIII/2009	Maurits Major selaku Kepala Suku Bikar Barnabas Sedik selaku Kepala Suku Miyah Marthen Yeblo selaku Kepala Suku Abun Stevanus Syufi selaku Kepala Suku Ireres Hofni Ajoi selaku Kepala Suku Amberbaken Kebar Karon (AKK)	Undang-Undang Nomor 56 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tambrauw di Provinsi Papua Barat.	Dikabulkan sebagian	Pemberlakuan pasal yang dimohonkan tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat adat, dan tidak konsisten dengan kesepakatan antara masyarakat adat dan pemerintah.
10.	3/PUU-VIII/2010	Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA) dalam hal ini diwakili oleh: Muhamad Riza Adha Damanik sebagai Sekretaris Jenderal Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA) Indonesian Human Right Committe for Social Justice (IHCS) dalam hal ini diwakili oleh Gunawan selaku Sekretaris Jenderal Indonesian Human Rights Committee for Social Justice (IHCS) Pusat Kajian Pembangunan Kelautan dan Peradaban Maritim (PK2PM) yang dalam hal ini diwakili oleh: Muhamad Karim selaku Direktur Eksekutif Perkumpulan Pusat Kajian Pembangunan Kelautan dan Peradaban Maritim (PK2PM).	Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.	Dikabulkan sebagian	Pasal yang dimohonkan mengingkari hak-hak asasi warga negara atau masyarakat hukum adat untuk mempertahankan hak-hak tradisionalnya termasuk juga hak untuk memperoleh persamaan dan keadilan.

No.	Nomor Perkara	Pemohon	Perkara	Putusan	Keterangan
11.	055/PUU-VIII/2010	Japin Vitalis Andi, S.Pd. Sakri Ngatimin Alias Keling	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.	Dikabulkan	Kejelasan terkait makna "tindakan lainnya" inilah yang dianggap Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) khususnya pada Pasal 18B ayat (2) yang terkait dengan hak tanah masyarakat adat.
12.	029/PUU-IX/2011	David Barangkea selaku Kepala Suku Yawa Onat Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. selaku Ketua DPD PDI Perjuangan Provinsi Papua.	Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.	Dikabulkan seluruhnya	Mahkamah Konstitusi mengabulkan semua permohonan Pemohon. Baik dari segi *legal standing* dan kerugian konstitusional yang dialami Pemohon sangat dipengaruhi secara sosiologis dan historis terkait hak-hak adat yang melekat, kemudian diperkuat dengan legalitas yang diberikan dalam undang-undang dan peraturan daerah sebagai implementasi Pasal 18B UUD 1945.
13.	019/PHPUD-IX/2011	Abock Busup, S.Th., M.A. Isak Salak, A.Md., P.d. (selaku pasangan calon bupati no. urut 1) Didimus Yahuli, S.H. Welhelmus Lokon, A.Ma., P.d. (selaku pasangan calon no. urut 2).	Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Yahukimo Tahun 2011.	Ditolak	Mahkamah Konstitusi menilai permohonan yang diajukan oleh Pemohon tidak cukup bukti untuk dapat dikategorikan pelanggaran tersebut terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif yang secara signifikan memengaruhi perolehan suara para Pemohon.

No.	Nomor Perkara	Pemohon	Perkara	Putusan	Keterangan
14.	003/ PHPU.D-X/2012	Drs. Thomas Tigi dan Herman Auwe, S.Sos. Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Dogiyai dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Dogiyai Tahun 2012.	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Dogiyai Tahun 2012.	Dalam Eksepsi: Menolak eksepsi Termohon dan eksepsi Pihak Terkait; Dalam Pokok Permohonan: Sebelum menjatuhkan putusan akhir, Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian.	Termohon tidak dapat mempertentangkan antara pemungutan suara berdasarkan hukum adat (kesepakatan masyarakat) dan pemungutan suara berdasarkan hukum formal (pencoblosan/ pencontrengan) karena mekanisme tersebut berdasarkan hukum adat yang berlaku di daerah setempat.
15.	039/ PHPU.D-X/2012	Agus Kogoya, S.IP, M.Si. dan Yakob Enumbi, S.PAK. sebagai Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Puncak Jaya Tahun 2012.	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Puncak Jaya Tahun 2012.	Menolak keberatan dari Pemohon untuk seluruhnya.	Mahkamah Konstitusi meyakini kesepakatan masyarakat enam kampung Distrik Mewoluk bersama kepala suku, tokoh adat/ masyarakat, tokoh perempuan, serta tokoh pemuda yang telah ditunjuk secara resmi oleh masyarakat masing-masing kampung adalah murni kesepakatan masyarakat di Distrik Mewoluk untuk menentukan perolehan suara masing-masing kandidat. Kesepakatan tersebut dilakukan sesuai adat yang lazim dilakukan oleh masyarakat setempat, khususnya dalam kaitan dengan pemilihan umum.

No.	Nomor Perkara	Pemohon	Perkara	Putusan	Keterangan
16.	097/ PHPU.D-X/2012	Natalis Edowai, S.E. dan Mesak Pakage, S.Sos. Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Deiyai Tahun 2012.	Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Deiyai Tahun 2012.	Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian.	Menunda berlakunya atau pelaksanaan Berita Acara Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Deiyai Putaran II Tahun 2012 di Tingkat Kabupaten oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Deiyai. Menurut Mahkamah Konstitusi kesepakatan berbeda lima kampung telah mengurangi legitimasi dan menimbulkan keraguan terhadap kesepakatan tersebut
17.	35/PUU-X/2012	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu.	Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.	Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian.	Pemohon mendalilkan berlakunya Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 5 ayat (2) UU Kehutanan sebagai terjadinya kesewenangan pemerintah untuk mengambil hutan adat dan memberikan pada pemodal untuk dilakukan eksploitasi tanpa memperhatikan hak-hak adat setempat.

Secara ringkas 17 perkara yang terkait dengan hak-hak adat akan dijelaskan di bawah ini.

1. Pada tahun 2003, H. Jefry Noer sebagai Kepala Daerah Kabupaten Kampar Provinsi Riau mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi terkait dengan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam.

   Pemohon dalam permohonan bertanggal 2 Juli 2003 berpendapat bahwa, di antaranya materi/muatan Pasal 4 ayat (1) huruf d, Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003, bertentangan dengan aspirasi masyarakat hukum adat Desa Tandun, Desa Aliantan, dan Desa Kabun (tanpa persetujuan Pemohon dan masyarakat hukum adat di ketiga desa tersebut) yang dalam Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 merupakan wilayah pemerintahan Pemohon, kemudian dihilangkan oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003. Selain itu, Pemohon memperkuat dalilnya dengan adanya beberapa bukti terkait terlanggarnya hak-hak masyarakat adat sebagai dampak revisi terhadap pasal dalam Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999.

   Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa dasar yang digunakan Pemohon yaitu Pasal 18B UUD 1945 untuk menguji Pasal 4 ayat (1) dan (2) telah keliru, karena materi muatan Pasal 18 B UUD 1945 merupakan penegasan negara terhadap pengakuan negara akan hak-hak masyarakat adat bukan sebagai dasar pembagian wilayah yang dimohonkan Pemohon. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi menolak seluruh permohonan Pemohon.

2. Pengujian atas pembentukan/pemekaran daerah kembali terjadi saat Drs. John Ibo, M.M. Dalam kapasitasnya selaku Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Papua, mewakili kepentingan DPRD Papua (sesuai Hasil Rapat Pleno DPRD Provinsi Papua) mengajukan permohonan uji materil Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.

Pemohon mendalilkan bahwa dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000 dan dengan dikeluarkannya Inpres Nomor 1 Tahun 2003, negara serta atau pemerintah telah melanggar dan atau bertentangan dengan konstitusi, terutama atas ketentuan yang diatur dalam Pasal 18B ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia karena tidak mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa; serta atau tidak mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisional dari masyarakat Papua.

Memperhatikan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 dalam Pasal 76 tentang Otonomi Khusus Papua, menyatakan bahwa:

> *"Pemekaran Propinsi Papua menjadi propinsi-propinsi dilakukan atas dasar persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi serta perkembangan di masa mendatang".*

Sehingga Pemohon menyatakan perubahan dalam pasal-pasal Undang-Undang Nomor 45 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000, khususnya dalam Pasal 1 huruf c, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4, Pasal 9 ayat (1) dan (2), Pasal 11, Pasal 12 ayat (1), (2), (7), dan (8), Pasal 13 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (1) dan (2), Pasal 15 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 17 ayat (1), Pasal 18 ayat (1), Pasal 19 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), (2), (3), (4) sebagaimana telah diubah di dalam Pasal 20 ayat (1), (3), (4) dan (5) di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2000, Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1) dan (2), Pasal 23 ayat (1), (2), (4) dan (5), Pasal 24, Pasal 25 ayat (1), Pasal 26 ayat (1) dan (2), bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon, dikarenakan Pemohon hanya memohon agar pasal-pasal UU No. 45 Tahun 1999 yang berkaitan dengan pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah dan Irian Jaya Barat saja yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, yang berarti Pemohon masih mengakui pasal-pasal lainnya, termasuk pasal yang berkaitan

dengan pembentukan Kabupaten Paniai, Mimika, Puncak Jaya dan Kota Sorong. Sementara itu, Pemerintah mengeluarkan Inpres No. 1 Tahun 2003, yang berarti mengakui keberadaan UU Nomor 45 Tahun 1999 secara keseluruhan.

Namun Mahkamah Konstitusi melihat keefektifan dan telah terbentuknya pemerintahan daerah di Irian Jaya Barat, sehingga daerah yang dimaksud tetap sah. Selain Mahkamah Konstitusi memberikan putusan yang dimohonkan, namun secara implisit telah memberikan penegasan terhadap kedudukan DPRP (Dewan Perwakilan Rakyat Papua) dan MRP (Majelis Rakyat Papua) untuk memberikan persetujuan terhadap pembentukan/pemekaran daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat berdasarkan UU No. 20 Tahun 2001. Dikarenakan MRP merupakan representasi masyarakat adat Papua, sehingga secara tidak langsung Mahkamah Konstitusi telah memberikan penguatan kedudukan masyarakat adat Papua sebagaimana diatur dalam Pasal 18 B UUD 1945.

3. Pengajuan perkara dengan *legal standing* masyarakat adat dilakukan pertama kalinya pada tahun 2007, saat permohonan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku (UU Kota Tual). Pemohon yang diwakilkan oleh 3 orang dari masyarakat adat yaitu *pertama,* Abdul Hamid Rahayaan (Kepala Kesatuan Masyarakat Hukum Adat) mewakili Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Lor Lim (Lim Itel), berkedudukan di Desa Feer, Kecamatan Kei Besar Selatan, Kabupaten Maluku Tenggara. *Kedua,* Gasim Renuat (Kepala Kesatuan Masyarakat Hukum Adat) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat *Ratschap* Dullah, berkedudukan di Desa Dullah, Kecamatan Dullah Utara, Kabupaten Maluku Tenggara. *Ketiga,* Abdul Gani Refra (Kepala Kesatuan Masyarakat Hukum Adat) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat *Ratschap* Lo Ohoitel, berkedudukan di Desa Nerong, Kecamatan Kei Besar Selatan, Kabupaten Maluku Tenggara.

   Dalam putusannya mengenai hak-hak adat dalam permohonan pengujian undang-undang di atas, Mahkamah Konstitusi telah memberikan putusan yang berdasarkan asas *point d' etre point d' action* (tidak ada gugatan tanpa kepentingan hukum). Bahwa para Pemohon yang terungkap bukan mewakili kesatuan masyarakat adat tidak memiliki hak untuk mengajukan permohonan terhadap

hak-hak adat yang kemungkinan dilanggar atas berlakunya suatu pasal atau undang-undang tertentu. Namun, masih terdapat kemungkinan adanya hak-hak masyarakat dilanggar jika memperhatikan putusan tidak dapat diterima dan Pemohon adalah sah menurut ketentuan Pasal 50 dan Pasal 51 UU MK.

4. Pengajuan pengujian pembentukan daerah pada masa reformasi sampai menjelang tahun 2004, mengalami masa transisi yang ditandai semakin banyaknya daerah yang dimekarkan sebagai dampak desentralisasi dan reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia, khususnya beberapa daerah di luar Pulau Jawa. Salah satu daerah yang kemudian dilakukan pemekaran yaitu Provinsi Sulawesi Tengah. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan.

   Permohonan diajukan oleh Moch. Chair Amir (Ketua Umum Lembaga Musyawarah Adat Banggai (LMAB) Kabupaten Banggai dan Kabupaten Banggai Kepulauan) dan secara kolektif oleh 11 orang Pemohon yaitu Alwi M. Dg. Liwang, S.H. (pekerjaan Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, periode 2004-2009), Arpat Liato (Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, periode 2004-2009), Frans L. Bukamo, BBA (Anggota DPRD Kabupaten Banggai Kepulauan, periode 2004-2009), M. Tanjung , Rizal Arwi, Yatno Lagona, Hasdin Mondika, Sri Siti Hardianti, Maryam Yusuf, Harsono Saidia, dan Arsid Musa.

   Kedudukan Pemohon (*legal standing*) yang mewakili masyarakat hukum adat tidak cukup bukti, namun Mahkamah Konstitusi telah melakukan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat Banggai karena telah memenuhi unsur sebagaimana yang telah disebutkan di atas.

5. *Legal standing* dalam permohonan pembentukan/pemekaran daerah mulai banyak diajukan, banyak hak-hak konstitusional yang dianggap telah dilanggar berdasarkan keberlakuan suatu undang-undang tertentu. Salah satunya mengenai masalah pengujian Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Samosir dan Kabupaten Serdang Bedagai di Provinsi Sumatra Utara. Permohonan diajukan oleh Persekutuan Masyarakat Adat Batak Timur Wilayah Serdang Hulu.

Pemohon mendalilkan permohonan uji materiil Pasal 4 huruf k, l, m, dan Pasal 6 ayat (2) huruf d, yang dianggap telah secara inkonstitusional karena tidak mensyaratkan aspirasi masyarakat berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan telah melanggar Pasal 18 ayat (1) UUD 1945. Maka, dengan berlakunya undang-undang dalam pasal di atas telah merugikan hak konstitusional Pemohon, yakni:

a. kerugian masyarakat dalam administrasi ke pemerintah;
b. dalam bidang pendidikan;
c. sejarah kedaerahan dan nilai-nilai kebudayaan masyarakat.

Dalam persidangan terungkap bahwa pelaksanaan pemekaran yang semula diusulkan menjadi tiga kabupaten (yaitu Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Deli, dan Kabupaten Serdang Bedagai) berubah menjadi hanya dua kabupaten (yaitu Kabupaten Deli Serdang dan Kabupaten Serdang Bedagai). Perubahan tersebut telah mengakibatkan daerah di mana Pemohon bertempat tinggal, yang dalam usul semula tidak termasuk ke dalam wilayah Kabupaten Serdang Bedagai, dimasukkan ke dalam bagian dari wilayah Kabupaten Serdang Bedagai sehingga Pemohon merasa dirugikan.

Terjadinya pelaksanaan pemekaran yang tidak sesuai mengakibatkan terjadinya dualisme pemerintahan di sembilan desa perbatasan antara daerah Kabupaten Deli Serdang dan Kabupaten Serdang Bedagai. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa persoalan bukan pada ranah inkonstitusionalitas melainkan pada implementasi norma. Selain itu, kerugian yang mungkin diderita oleh Pemohon bukanlah terkait dengan masalah konstitusionalitas norma terkait Pasal 51 ayat (1) UU MK sehingga Mahkamah Konstitusi memberikan putusan tidak dapat diterima terkait permohonan Pemohon. Namun, dapat diperhatikan Pemohon tidak mendalilkan mengenai hak-hak adat yang dilanggar, melainkan berkaitan dengan Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

6. Pengajuan permohonan pengujian undang-undang terkait pembentukan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Seram Bagian Timur, Kabupaten Seram Bagian Barat, dan Kabupaten Kepulauan Aru

Di Provinsi Maluku. Permohonan diajukan oleh: (a) Pemerintah Daerah Kabupaten Maluku Tengah: Ir. H. Abdullah Tuasikal, M.Si. selaku Bupati Kepala Daerah Kabupaten Maluku Tengah; (b) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Maluku Tengah: Azis Matulete, S.H. selaku Ketua DPRD Kabupaten Maluku Tengah, Muhammad Umarella, S.E.; selaku Wakil Ketua DPRD Kabupaten Maluku Tengah, R.C. Nikijuluw; selaku Wakil Ketua DPRD Kabupaten Maluku Tengah; (c) Pribadi-pribadi Warga Negara Indonesia.

Dalam permohonannya Pemohon mendalilkan terkait kerugian-kerugian secara konstitusional dengan berlakunya Pasal 7 ayat (4) dan Penjelasan Pasal 7 ayat (4), sepanjang yang menyangkut Lampiran II tentang wilayah Kabupaten Seram Bagian Barat. Pemohon menganggap justru menimbulkan ketidakpastian hukum yang mengakibatkan kerugian bagi para Pemohon, sebagai dampak terjadinya ketidakpastian hukum sehingga berpotensi dan terus terjadi timbulnya gejolak pada implementasi norma di masyarakat.

Permohonan Pemohon telah sesuai dengan Pemohon memiliki hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian konstitusional sebagaimana dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005. Dalam perjalanan sidang, Pemohon mengajukan 3 orang saksi ahli, salah satunya Prof. Dr. John. E. Lokollo, S.H., dalam kesaksiannya mengutarakan terjadinya penolakan terhadap Aneksasi Wilayah Patuanan karena merasa tidak ada perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat sesuai Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Sebagai tambahan Pemohon menambahkan bukti Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 03 Tahun 2006 tentang Negeri Adat dan Negeri Administratif, yang di dalamnya mengatur mengenai hak-hak adat masyarakat adat Maluku Tengah. Sebelumnya telah diterbitkan oleh pemerintah daerah dengan "Penetapan Kembali Negeri Sebagai Persekutuan Masyarakat Hukum Adat" yang menjadi perda payung bagi semua kabupaten/kota di Provinsi Maluku.

Mahkamah Konstitusi kemudian memberikan putusan mengabulkan semua permohonan Pemohon, berdasarkan hak konstitusional para Pemohon telah dirugikan dengan berlakunya Pasal 7 ayat (4) UU

40/2003 berikut Penjelasannya dan Lampiran II tentang batas wilayah Kabupaten Seram Bagian Barat sepanjang menyangkut Pasal 7 ayat (2) huruf b (batas sebelah timur) telah menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga berakibat tidak dapat diperolehnya hak-hak para Pemohon yang telah dijamin oleh UUD 1945. Ditambah beberapa bukti, keterangan saksi, ahli dan fakta lapangan.

Permohonan yang diajukan Pemohon tidak berlandaskan *legal standing* masyarakat hukum adat, namun terdapat keterkaitan dengan kepentingan masyarakat hukum adat sebagaimana pendapat yang diberikan oleh saksi ahli Pemohon yaitu Prof. Dr. John. E. Lokollo, S.H. Sebagai dampak pemberlakuan Pasal 7 ayat (4) dan penjelasannya masyarakat hukum adat menolak aneksasi (penggabungan) wilayah yang terjadi pada wilayahnya. Hal ini diperkuat dengan pengakuan melalui peraturan daerah yang memberikan pengakuan pada masyarakat hukum adat di Provinsi Maluku.

Namun, dapat dilihat bahwa Mahkamah Konstitusi tidak menjadikan mengenai hak-hak masyarakat adat sebagai pertimbangan memberikan putusan, namun di lain pihak Mahkamah Konstitusi telah memberikan perlindungan hak adat meski secara tidak langsung dalam *legal standing* maupun pokok permohonan Pemohon. Berdasarkan putusan perkara Nomor 006/PUU-III/2005, Mahkamah Konstitusi telah memberi batasan tentang yang dimaksud dengan kerugian konstitusional. Salah satunya adalah Kerugian Konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, atau setidak-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi dan ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Dalam perkara ini khususnya yang terkait dengan hak adat adalah bentuk penguatan dan pengakuan pemerintah daerah setempat terhadap hak-hak adat dalam peraturan daerah sehingga menjadi salah satu dasar yang meyakinkan Mahkamah Konstitusi terhadap legalitas penolakan terhadap aneksasi wilayah yang dilakukan oleh masyarakat adat setempat.

7. Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2009, sebagai termohon dalam persidangan Komisi

Pemilihan Umum Pusat, Komisi Pemilihan Umum Provinsi Papua dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Yahukimo. Pemohon terbagi dalam dua perkara Nomor 47/PHPU.A-VII/2009 yang dimohonkan oleh Pdt. Elion Numberi dan Pemohon Perkara 81/PHPU.A-VII/2009 Hasbi Suaib, S.T. mengajukan permohonan terkait keputusan termohon di antaranya Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi Papua, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Yahukimo.

Permohonan yang terkait dengan dugaan Pemohon terjadinya pelanggaran pemilu, terkait dengan adanya hak-hak adat yang dalam kondisi lapangan berbeda dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, dalam pembuktian persidangan, terdapat pelaksanaan berbeda pemilu dengan menggunakan konsep adat setempat. Mahkamah Konstitusi kemudian mengabulkan permohonan Pemohon karena memandang secara sosiologis akan menimbulkan konflik masyarakat.

8. Permohonan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat. Pemohon di antaranya Sadrak Moso selaku Kepala Suku kelompok Masyarakat Distrik Aitinyo, Yerimias Nauw selaku Kepala Suku kelompok Masyarakat Besar Maybrat, Martinus Yumame selaku Kepala Suku kelompok Masyarakat Distrik Aitinyo Utara, S.PaK, Izaskar Jitmau, S.Pd. selaku Kepala Suku kelompok Masyarakat Distrik Ayamaru, dan Willem. NAA sebagai Kepala Kampung Hohoyar, dan Kepala kelompok Masyarakat Distrik Ayamaru Utara.

   Berdasarkan Nomor Perkara 018/PUU-VIII/2009, Pemohon mendalilkan telah terjadi kerugian konstitusional atas berlakunya Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat di Provinsi Papua Barat, yaitu "Ibukota Kabupaten Maybrat berkedudukan di Kumurkek Distrik Aifat".

   Penetapan ibukota kabupaten berdasarkan Pasal 7 di atas telah melanggar Pasal 28H UUD 1945, di antaranya:

   a. tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat Pemerintah Kampung dan Badan Musyawarah Kampung Maybart;
   b. sarana dan prasarana di Kumurkek untuk dijadikan sebagai ibukota kabupaten belum memadai sehingga ke depannya

mengakibatkan menghambat berjalannya pemerintahan, kemudian berdampak pada berkurangnya pelayanan kepada masyarakat dan berpotensi menimbulkan ketidakharmonisan dan ketidaksejahteraan di masyarakat;

c. belum ada persetujuan Masyarakat Adat dari Kampung Kumurkek untuk menyerahkan atau melepaskan tanah adatnya kepada pemerintah untuk membangun gedung pemerintahan kabupaten untuk digunakan dalam rangka pembangunan infrastruktur Penataan Tata Ruang Kota;

d. telah mengakibatkan konflik yang bernuansa kesukuan antara suku Ayamaru, Aitinyo, dan Aifat pada tanggal 20 Januari 2009 di Kampung Yokase Distrik Ayamaru Utara.

Dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa, kerugian yang dimaksud Pemohon terjadi akibat berlakunya Pasal 7 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabupaten Maybrat tidak terpenuhi. Hal ini dikarenakan Pemohon tidak jelas mendalilkan diri sebagai Pemohon perseorangan maupun kesatuan masyarakat hukum adat. Hal ini yang menjadi kelemahan dalam permohonan Pemohon, dikarenakan Mahkamah Konstitusi telah mendalilkan dalam putusannya, Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon dalam permohonan.

Mahkamah Konstitusi berpendapat agar penentuan ibukota Kabupaten Maybart dimusyawarahkan kembali berdasarkan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini bisa diperhatikan karena kondisi masyarakat yang telah terjadi disintegrasi sosial perlu ditangani secara khusus oleh pemerintah setempat dengan kembali mempertimbangkan aspirasi masyarakat untuk menghentikan konflik yang terjadi.

Jika Pemohon menggunakan Pasal 18B UUD 1945, berpotensi permohonan yang diajukan akan diterima Mahkamah Konstitusi, dengan menginggat telah memenuhi unsur Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007.

9. Pengujian konstitusionalitas undang-undang yang terkait dengan masyarakat adat, khususnya mengenai status wilayah oleh masyarakat adat di wilayah Papua yaitu Maurits Major selaku Kepala

Suku Bikar, Barnabas Sedik selaku Kepala Suku Miyah, Marthen Yeblo selaku Kepala Suku Abun, Stevanus Syufi selaku Kepala Suku Ireres, Hofni Ajoi selaku Kepala Suku Amberbaken Kebar Karon (AKK).

Pemohon Mengajukan Permohonan Pengujian Materiil terhadap Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 56 Tahun 2008 tentang Pembentukan Wilayah Kabupatren Tambrauw, telah bertentangan dengan Pasal 18B, Pasal 28C ayat (2) *juncto* Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2). Pemohon yang mewakili masyarakat adat Tambrauw mendalilkan:

a. Berlakunya Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 56 Tahun 2008 tentang Pembentukan Wilayah Kabupatren Tambrauw tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat adat berdasarkan Musyawarah adat I dan II terkait dengan pembentukan Kabupaten Tambrauw. Dikarenakan beberapa distrik yang sebelumnya diajukan menjadi wilayah Kabupaten Tambrauw ternyata tidak dimasukkan.
b. Akibat berlakunya pasal di atas berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon. Serta tidak sesuai dengan tujuan pemekaran daerah sesungguhnya bertujuan untuk meningkatkan efektivitas rentang kendali pemerintahan dan pelayanan untuk kesejahteraan masyarakat.

Mahkamah Konstitusi berpendapat dengan berlakunya pasal-pasal di atas yang diajukan Pemohon, telah dirugikan secara konstitusional. Pemberlakuan pasal di atas tidak sesuai dengan masyarakat adat, dan tidak konsisten dengan kesepakatan antara masyarakat adat dan pemerintah sehingga menyatakan Pasal 3 ayat (1) sepanjang tidak memasukkan 4 distrik yang telah menjadi kesepakatan masyarakat adat dan pemerintah daerah yang bersangkutan bertentangan dengan UUD 1945. Mengenai Pasal 5 ayat (1) harus menyesuaikan dengan putusan ini.

10. Pembelaan akan hak-hak adat dalam peradilan Mahkamah Konstitusi tidak hanya dimohonkan oleh masyarakat adat, namun dalam beberapa perkara diajukan oleh Badan Hukum Publik/Privat yang secara khusus bekerja di bidang tersebut. Hal ini terjadi dalam permohonan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Pemohon di antaranya Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA) dalam hal ini diwakili oleh: Muhamad Riza Adha Damanik sebagai Sekretaris Jenderal Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KIARA), *Indonesian Human Right Committee for Social Justice* (IHCS) dalam hal ini diwakili oleh Gunawan selaku Sekretaris Jenderal *Indonesian Human Rights Committee for Social Justice* (IHCS), Pusat Kajian Pembangunan Kelautan dan Peradaban Maritim (PK2PM) yang dalam hal ini diwakili oleh: Muhamad Karim selaku Direktur Eksekutif Perkumpulan Pusat Kajian Pembangunan Kelautan dan Peradaban Maritim (PK2PM), Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang dalam hal ini diwakili oleh Idham Arsyad selaku Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Serikat Petani Indonesia (SPI) yang dalam hal ini diwakili oleh Henry Saragih sebagai Ketua Umum Serikat Petani Indonesia (SPI), Yayasan Bina Desa Sadajiwa yang dalam hal ini diwakili oleh Dwi Astuti Direktur Pelaksana Yayasan Bina Desa Sadajiwa, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) yang dalam hal diwakili oleh Patra Mijaya Zein sebagai Ketua Badan Pengurus Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) yang dalam hal ini diwakili oleh Berry Nahdian Forqan sebagai Direktur Eksekutif Nasional Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), dan Aliansi Petani Indonesia (API) yang dalam hal ini diwakili oleh Muhammad Nur Uddin sebagai Sekretaris Jenderal Aliansi Petani Indonesia (API) dan Pemohon perseorangan yang kesemuanya adalah nelayan berjumlah 26 orang.

Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 1 angka 4, angka 7, dan angka 18, Pasal 16 ayat (1), Pasal 21, Pasal 23 ayat (2) dan ayat (4) yang memuat mengenai Hak Penguasaan Perairan Pesisir (HP-3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 telah bertentangan dengan tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan yang lain sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Namun, dalil yang terkait langsung dengan hak-hak adat, disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) dan (2). Ketentuan pasal tersebut secara horizontal saling bertentangan dengan Pasal 1 angka 33 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007

tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil sehingga Pemohon menganggap secara potensial dengan berlakunya pasal-pasal di atas khususnya terkait dengan HP-3.

Bila menyimak ketentuan yang terdapat dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, masyarakat adat dinyatakan berhak untuk memperoleh HP-3, namun didasarkan pada terpenuhinya persyaratan-persyaratan tertentu di dalam perolehan HP-3 sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) sampai dengan ayat (6) undang-undang di atas, adanya persyaratan-persyaratan ini, baik secara teknis, administratif, dan operasional tentunya akan menjadi sesuatu hal yang sulit dipenuhi oleh masyarakat adat mengingat adanya keterbatasan pengetahuan dan kemampuan finansial. Lebih jauh lagi, akan terjadi persaingan dalam perolehan HP-3 antara masyarakat adat dengan pemilik modal.

Selain itu, Pemohon mendalilkan Pasal 23 ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 akan mengingkari hak-hak asasi warga negara atau masyarakat hukum adat untuk mempertahankan hak-hak tradisionalnya termasuk juga hak untuk memperoleh persamaan dan keadilan. Ketentuan pasal di atas telah memberikan keleluasaan yang mutlak bagi pemerintah daerah melalui suatu mekanisme musyawarah tanpa adanya suatu ketentuan yang menyatakan atau menyebutkan tentang adanya hak tolak bagi masyarakat.

Mahkamah Konstitusi kemudian menilai bahwa secara materi muatan yang dikandung dalam Pasal 1 angka 18, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60 ayat (1), Pasal 71 serta Pasal 75 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Oleh karena itu, secara langsung memberikan perlindungan dan kepastian hukum pada masyarakat adat, khususnya pada pasal yang dimohonkan oleh Pemohon.

11. Perkara yang terkait dengan berlakunya undang-undang tertentu sering kali terjadi melibatkan masyarakat adat, sebagian besar menyangkut kewilayahan yang dikategorikan terkait batas-batas wilayah dan tanah adat. Hal ini terjadi dalam perkara yang

diajukan Pemohon I yaitu Japin, Pemohon II yaitu Vitalis Andi, S.Pd, Pemohon III yaitu Sakri, Pemohon IV yaitu Ngatimin Alias Keling berdasarkan nomor perkara 055/PUU-VIII/2010 atas pengujian perkara Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan. Khususnya terkait Pasal 21, Penjelasan Pasal 21, Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2).

Pemohon I, yaitu Japin didakwa oleh perusahaan yang bersengketa melanggar Pasal 21 *juncto* Pasal 47, yang menyatakan:

> *"Tindakan yang berakibat pada kerusakan kebun dan/atau aset lainnya, penggunaan tanah perkebunan tanpa izin dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan".*

Hal ini berdasarkan tindakan-tindakan Pemohon I yang baik secara faktual maupun potensial mengupayakan kembalinya atas hak tanahnya. Selain Pemohon I, Pemohon II yaitu Vitalis Andi S.Pd., sebagai Sekretaris Jenderal Aliansi Masyarakat Adat Jelai Kendawangan (AMA JK) Ketapang juga melakukan hal yang sama terkait pengembalian hak-hak atas tanahnya, yang dirampas dan digunakan perusahaan perkebunan swasta sebagai lahan perkebunan bersama dengan bersama-sama Masyarakat Adat Silat Hulu, Desa Bantan Sari, Kecamatan Marau, Kabupaten Ketapang, Kalimantan Barat.

Pemohon III sebagai petani yang menggarap lahan-lahan tanah negara bekas hak *erfpacht* yang dikuasai PT Kismo Handayani. Pemohon IV sebagai petani yang tinggal di Dusun III Suka Rakyat Desa Pergulaan, Kecamatan Sei Rampah, Kabupaten Serdang Bedagai, Provinsi Sumatra Utara, serta salah satu pemilik tanah yang diklaim dan masuk menjadi bagian HGU perusahaan PT PP London Sumatra (Lonsum) Tbk. Keberadaan Pemohon I s/d IV didakwa dengan Pasal 21 *juncto* Pasal 47 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.

Pemohon mendalilkan baik secara aktual maupun potensial ketentuan atas Pasal 21 *Juncto* Pasal 47 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 mengganggu hak-hak konstitusional Pemohon. Terkait terlanggarnya hak-hak adat khususnya terkait hak tanah adat, Pemohon mendalilkan Penjelasan atas Pasal 21 adalah suatu bentuk pengingkaran terhadap eksistensi aturan-aturan yang berlaku di dalam masyarakat hukum adat, dan telah melanggar atau bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi kemudian berpendapat bahwa, keberadaan Pasal 21 yang menyatakan "dan/atau tindakan lainnya yang mengakibatkan terganggunya usaha perkebunan" menimbulkan ketidakpastian hukum. Kejelasan terkait makna tindakan lainnya inilah yang dianggap Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) khususnya pada Pasal 18B ayat (2) yang terkait dengan hak tanah masyarakat adat.

12. Pengujian atas undang-undang yang terkait hak-hak adat di Provinsi Papua baik dari segi materi maupun pelaksanaan mendapat banyak pengajuan di Mahkamah Konstitusi. Beberapa perkara yang terkait menunjukkan hak-hak adat yang terkait atas tanah, kekuasaan wilayah adat dan terkait hak konstitusional lembaga adat.

    Di antaranya terjadi dalam pengujian perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

    Permohonan diajukan oleh Pemohon I, yaitu David Barangkea selaku Kepala Suku Yawa Onat dan Pemohon II, yaitu Komarudin Watubun Tanawani Mora, S.H., M.H. selaku Ketua DPD PDI Perjuangan Provinsi Papua. Pemohon mendalilkan bahwa terdapat kesalahan dalam pelaksanaan materi pada Pasal muatan Pasal 20 ayat (1) huruf a Undang-Undang Otsus Papua yang dilakukan oleh Majelis Rakyat Papua (MRP) dengan mengeluarkan Keputusan Nomor 06/MRP/2005 tanggal 18 November 2005 yang isinya menyatakan bahwa Pemohon II bukan orang asli Papua, tanpa adanya komunikasi dan klarifikasi kepada Pemohon I sebagai pemegang kewenangan Masyarakat Hukum Adat Yawa Onat maupun pihak lain mengetahui norma hukum Masyarakat Hukum Adat Yawa Onat. Keputusan MRP yang menyatakan Pemohon II bukan orang asli Papua, berakibat Pemohon II tidak dapat menjadi bakal Calon Wakil Gubernur Provinsi Papua pada tahun 2005.

    Dalam permohonannya, Pemohon mendalilkan terdapat dua hal yang merugikan hak konstitusional baik Pemohon I maupun Pemohon II. Kerugian baik secara spesifik dan faktual di antaranya sebagai berikut.

a. Keluarnya keputusan Majelis rakyat Papua Nomor 06/ MRP/2005 tanggal 18 November 2005, mengakibatkan Pemohon II tidak dapat menjadi bakal calon gubernur Provinsi Papua Tahun 2005.
b. Di samping kerugian Pemohon II, dengan keluarnya surat keputusan tersebut secara prosedural tidak sesuai dengan materi muatan dalam Pasal 20 ayat (1) huruf a UU Otsus Papua. Hal ini yang menjadikan terlanggarnya ketentuan dalam Pasal 18B UUD 1945, yaitu terlanggarnya hak-hak konstitusional Pemohon I sebagai objek kesatuan masyarakat hukum adat.

Kerugian yang dialami Pemohon I terkait dengan hak-hak adat yang dimiliki telah dilanggar oleh MRP sebagai representasi masyarakat Papua, terkait penentuan kedudukan seseorang sebagai Orang Papua atau tidak. Menurut Pasal 1 huruf t, terdapat dua penentuan mengenai orang Papua, yaitu:

a. suku-suku asli sebagai bagian rumpun ras Melanesia yang hidup dalam beragam komunitas masyarakat hukum adat di wilayah Papua;
b. orang yang secara antropologis fisik tidak termasuk suku-suku asli, tetapi berdasarkan norma hukum yang dianut dan dipatuhi oleh anggota masyarakat hukum adat tertentu di Papua, diterima dan diakui sebagai anggota masyarakat hukum adat tersebut.

Penentuan terhadap seseorang sebagai orang Papua atau tidak haruslah mutlak didasarkan hasil pengakuan yang dilakukan oleh setiap masyarakat hukum adat sesuai dengan norma-norma hukum adat dan sistem kekerabatan yang dianut dan bersifat otonom. Hal ini akan menimbulkan pertentangan norma (*conflict of norm*) dengan kewenangan asli (*original power*) yang dimiliki oleh setiap satuan masyarakat hukum adat di Papua, serta bertentangan dengan makna Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Pemohon I menyatakan bahwa Pemohon II yaitu Komarudin Watubun Tanawani Mora adalah orang asli Papua karena menurut norma hukum adat yang dimiliki dan dipatuhi Masyarakat Hukum Adat sehati, suku Yawa Onat, Kabupaten Kepulauan Yapen, Provinsi Papua, berhak menggunakan marga Tanawani dan marga Mora, dan

berdasarkan ketentuan norma hukum adat Komarudin Watubun Tanawani Mora telah diterima menjadi anggota masyarakat hukum adat sehati, suku Yawa Onat dalam suatu prosesi adat pada hari Jumat tanggal 8 Juli 2005, yang dipimpin oleh David Barangkea sebagai Kepala Suku Yawa Onat yang membawahi 38 Kampung Adat dengan marga Tanawani Mora.

Berdasarkan bukti-bukti dan keterangan para Pemohon dan saksi, Mahkamah Konstitusi mengabulkan semua permohonan Pemohon. Baik dari segi *legal standing* dan kerugian konstitusional yang dialami Pemohon sangat dipengaruhi secara sosiologis dan historis terkait hak-hak adat yang melekat, kemudian diperkuat dengan legalitas yang diberikan dalam undang-undang dan peraturan daerah sebagai implementasi Pasal 18B UUD 1945.

13. Persoalan terkait masyarakat adat berdasarkan permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Daerah terjadi dalam Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Yahukimo Tahun 2011. Pihak Pemohon adalah pasangan nomor urut 1 yaitu Abock Busup S.Th., M.A. dan Isak Salak, A.Md., P.d. dan pasangan nomor urut 2 sebagai Pemohon II, yaitu DidimusYahuli, S.H., dan Welhelmus Lokon, A.Ma., P.d. pihak termohon yaitu Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Yahukimo dan pihak terkait yaitu pasangan calon nomor urut 3.

    Pemohon mendalilkan terdapat beberapa pelanggaran dalam proses maupun hasil penghitungan dalam pelaksanaan Pemilukada Kabupaten Yahukimo Tahun 2011, antara lain mencakup:

    a. adanya Pengerahan Perangkat dan Fasilitas Pemerintahan Untuk Memenangkan Pasangan Nomor Urut 3 (tiga) dan untuk Memengaruhi Netralitas Termohon;
    b. adanya Ketidaknetralan Serta Keberpihakan Termohon Sebagai Penyelenggara Pemilukada Dalam Upaya Memenangkan Pasangan Calon Nomor Urut 3 (tiga);
    c. adanya Praktik Politik Uang (*Money Politics*) yang Dilakukan Dalam Rangka Memenangkan Pasangan Calon Nomor Urut 3 (tiga) Dalam Pemilukada;
    d. adanya Manipulasi Daftar Pemilih Tetap (DPT) dalam Pemilukada;

e. adanya Pelaksanaan Tahapan Pencoblosan di luar Jadwal dan Ketentuan Pemilukada yang telah Ditetapkan oleh Termohon;
f. adanya Intimidasi dan Pemaksaan untuk Memilih Pasangan Calon Nomor Urut 3 (tiga);
g. adanya Pelaksanaan Penghitungan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Cacat Hukum dan Penuh Manipulasi.

Diperkuat dengan keterangan 28 orang saksi yaitu masing-masing bernama: Urbanus Fariyon, Habel Yando, Yoris Mirin, Zakheus Wahla, Esmat Keroman, Anthony Mirin, Hanis Kobak, Yohanes Kobak, Henok Yando, John Mirin, Soloma Mein Akne Yalak, Beren Nepsan, Etinus Maling, Andreas Salak, Benyamin Aso, Teri Kobak, Haron Mirin, Yosam Yando, Rosen Heluka, Erianus Pahabol, Sam Helukan, Yekonia Iksomon, Barto Salak, Kisan Y. Mirin, Nico Soll, Sinut Busub, Naftali Pahabol dan Aleks Heluka.

Mahkamah Konstitusi kemudian menilai terhadap beberapa permohonan Pemohon bahwa ternyata permohonan para Pemohon tidak terkait dengan kesalahan hasil penghitungan suara yang dilakukan oleh Termohon sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 ayat (2) huruf b PMK 15/2008 tentang pemilihan umum Provinsi Jawa Timur. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi menilai permohonan yang diajukan oleh Pemohon tidak cukup bukti untuk dapat dikategorikan pelanggaran tersebut terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif yang secara signifikan memengaruhi perolehan suara para Pemohon. Hal ini merujuk pada keterangan dalam persidangan bahwa saksi-saksi dari masing-masing pasangan calon menandatangani Berita Acara Rekapitulasi.

Dalam permohonannya terkait pelaksanaan pemilihan tidak sesuai dengan jadwal, terungkap dalam persidangan di Distrik Nipsan, telah dilakukan pemilihan dengan menggunakan sistem aklamasi yang dikoordinasikan oleh pengamanan dan perwakilan-perwakilan dari Kepala Kampung sebanyak lima orang saja. Hal ini menurut Mahkamah Konstitusi bukanlah suatu permasalahan, merujuk pada Mahkamah dalam Putusan Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009, tanggal 9 Juni 2009 telah menyatakan sebagai berikut.

> *"... Mahkamah dapat memahami dan menghargai nilai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem*

"kesepakatan warga" atau "aklamasi". Mahkamah menerima cara pemilihan kolektif ("kesepakatan warga" atau "aklamasi") yang telah diterima masyarakat Kabupaten Yahukimo tersebut, karena jika dipaksakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat".

Dengan demikian, permohonan Pemohon tentang ketidaksetujuan mengenai pemilihan secara aklamasi harus dikesampingkan karena sebagai bentuk penghormatan akan nilai-nilai adat masyarakat dan secara sosiologis berpotensi menimbulkan instabilitas masyarakat. Di samping itu, telah diketahui dalam persidangan, penggunaan *Noken* sebagai telah disepakati bersama secara demokratis dan adil oleh masyarakat adat sendiri, perolehan suara yang dihasilkan juga merupakan aspirasi dari setiap warga masyarakat adat setempat yang dihargai oleh warga yang satu dengan warga Iainnya. Fakta ini mengikat berdasarkan yurisprudensi yang menyatakan penggunaan sistem *Noken* konstitusional. Hal ini sebagai konsistensi akan perlindungan konstitusional hak-hak adat masyarakat adat dalam Pasal 18B UUD 1945.

14. Permohonan tentang hasil pemilihan umum daerah dimohonkan oleh Drs. Thomas Tigi dan Herman Auwe, S.Sos. Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Dogiyai dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Dogiyai Tahun 2012, Nomor Urut 1.

    Sebagai Termohon Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Dogiyai, serta pihak terkait yaitu Natalis Degel, S., Sos. Dan Esau Magay, S.Ip. Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Dogiyai dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Dogiyai Tahun 2012, Nomor Urut 3.

    Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian dan menolak eksepsi termohon dan pihak terkait. Termohon tidak dapat mempertentangkan antara pemungutan suara berdasarkan hukum adat (kesepakatan masyarakat) dan pemungutan suara berdasarkan hukum formal (pencoblosan/pencontrengan) karena mekanisme pemungutan suara berdasarkan kesepakatan masyarakat tersebut didasarkan pada hukum adat yang berlaku di daerah setempat. Sekalipun

mekanisme pemungutan suara dengan cara kesepakatan masyarakat tersebut tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, konstitusi memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya.

15. Permohonan tentang perselisihan hasil pemilihan umum daerah Agus Kogoya, S.IP, M.Si. dan Yakob Enumbi, S.PAK. sebagai Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Puncak Jaya Tahun 2012, Nomor Urut 3. Sebagai termohon Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Puncak Jaya, pihak terkait Drs. Henok Ibo dan Yustus Wonda, S.Sos., M.Si. sebagai Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Puncak Jaya Tahun 2012, Nomor Urut 2.

    Mahkamah Konstitusi kemudian menolak keberatan dari Pemohon untuk seluruhnya, di mana tidak dibuktikan dengan alat-alat bukti yang meyakinkan Mahkamah karena bukti-bukti surat/ tulisan yang diajukan oleh Pasangan Calon Nomor Urut 3 sama sekali tidak membuktikan adanya upaya dari Termohon dan Pihak Terkait yang bertujuan untuk menganulir kemenangan Pemohon dan memenangkan Pasangan Calon Nomor Urut 2.

    Mahkamah Konstitusi berpendapat meyakini kesepakatan masyarakat enam kampung Distrik Mewoluk bersama kepala suku, tokoh adat/masyarakat, tokoh perempuan, serta tokoh pemuda yang telah ditunjuk secara resmi oleh masyarakat masing-masing kampung dari 27 TPS untuk mewakili dalam melempar/ menyampaikan suara pasca-penyerahan dua tripleks dari massa Pasangan Calon Nomor Urut 1 dan Nomor Urut 3 serta massa Pasangan Calon Nomor Urut 2. yang juga diketahui oleh PPD Distrik Mewoluk, Panwaslu Distrik Mewoluk, dan Kapolres Puncak Jaya tanggal 6 Agustus 2012 adalah murni kesepakatan masyarakat di Distrik Mewoluk untuk menentukan perolehan suara masing-masing kandidat. Kesepakatan tersebut dilakukan sesuai adat yang lazim dilakukan oleh masyarakat setempat, khususnya dalam kaitan dengan pemilihan umum.

16. Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Deiyai Tahun 2012, permohonan

diajukan oleh Natalis Edowai, S.E. dan Mesak Pakage, S.Sos. Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Deiyai Tahun 2012, Nomor Urut 6.

Pemohon mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi terhadap Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Deiyai sebagai termohon. Dance Takimai, A.Ks. dan Agus Pigome, A.Md.P. pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Deiyai Tahun 2012, Nomor Urut 1; sebagai pihak terkait.

Pemohon mendalilkan pada Pemilukada Deiyai Putaran I, masyarakat Distrik Bowobado mendukung Natalis Edowai karena yang bersangkutan adalah putra asli Bowobado. Pada 16 November 2012 di rumah adat Emawa Tugomaida, Distrik Bowobado, masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda, tokoh perempuan, Kepala Suku Umum (Besar), dan kepala kampung menyepakati mengikatkan (menyerahkan) 4.000 suara kepada Pasangan Natalis Edowai, dan sisanya diberikan kepada Pasangan Calon Nomor Urut 1. Selanjutnya pada 19 November 2012, di Waghete, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, dan kepala kampung dari Distrik Bowobado dan Distrik Kapiraya berkumpul dan membuat kesepakatan mengikat suara kepada Pasangan Natalis Edowai namun, tidak dihadiri oleh lima kepala kampung. Keesokan harinya diadakan rapat oleh lima kepala kampung tersebut untuk menentukan suara, dan ditentukan untuk membagi suara bagi Pasangan 1 dan Pasangan 6.

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian dan menunda berlakunya/pelaksanaan Berita Acara Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Deiyai Putaran II Tahun 2012 di Tingkat Kabupaten oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Deiyai, bertanggal 24 November 2012, beserta lampirannya. Memerintahkan lima kampung untuk dilakukan pemilihan ulang karena telah menurut Mahkamah Konstitusi telah mengurangi legitimasi dan menimbulkan keraguan terhadap kesepakatan tersebut.

Apalagi pada akhirnya tiga kepala kampung yang tidak hadir pada musyawarah 19 November 2012, yaitu Kepala Kampung Widuwakia, Kepala Kampung Wagomani, dan Kepala Kampung Demago, membuat kesepakatan berbeda (membelah dua suara karena terdapat Pasangan 1 yang tidak setuju) pada 20 November 2012 yang isinya berbeda dengan kesepakatan 19 November 2012.

17. Permohonan kolektif antara badan hukum publik dan masyarakat adat terjadi dalam pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pemohon yang terdiri dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu, Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu mendalilkan berlakunya Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (2), Pasal 67 ayat (1) UU Kehutanan sebagai terjadinya kesewenangan pemerintah untuk mengambil hutan adat dan memberikan pada pemodal untuk dilakukan eksploitasi tanpa memperhatikan hak-hak adat setempat.

    Pemohon mendalilkan Pasal 1 angka 6 sepanjang kata "negara", Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), yang para Pemohon nilai bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal 4 ayat (3) sepanjang frasa "sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional"; Pasal 5 ayat (3) sepanjang frasa "dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya"; ayat (4), Pasal 67 ayat (1) sepanjang frasa "sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya"; ayat (2), ayat (3) sepanjang frasa "dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah", bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (3).

    Dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi menilai bahwa UU Kehutanan memperlakukan masyarakat hukum adat yang secara konstitusional sebagai subjek hukum terkait dengan hutan berbeda dengan subjek hukum yang lain. Hal ini dapat dilihat dari kategori atas hutan yang diatur dalam undang-undang yang dimohonkan, di antaranya hutan negara, hutan adat dan pemegang hak atas tanah

yang di atasnya terdapat hutan. Negara dan pemegang hak atas tanah memiliki kuasa atas tanah dan hutan, sedangkan masyarakat adat tidak diatur.

Mahkamah Konstitusi lebih jauh menilai dalam putusannya untuk menyatakan Penjelasan Pasal 5 ayat (1) telah memuat norma baru yang berbeda maknanya dengan norma yang terkandung dalam Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan. Menurut Mahkamah, dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan terdapat rumusan norma yang semestinya diatur dalam batang tubuh pasal-pasal UU Kehutanan. Oleh karena itu, mengabulkan sebagian permohonan Pemohon, dikarenakan keberlakuan pasal-pasal dalam undang-undang yang dimohonkan telah melanggar hak-hak adat secara faktual sehingga terjadinya sengketa antara masyarakat adat dengan pemerintah dan perusahaan.

Dari analisis terhadap putusan Mahkamah Konstitusi terdapat empat poin penting dengan diputusnya permohonan Pemohon pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 khusus pada pasal yang dimohonkan, di antaranya sebagaimana berikut.

a. Memutuskan "hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat", bukan sebagaimana mengartikan "hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat".
b. Mengenai makna "memperhatikan" dalam Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan agar sejalan dengan maksud Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Menghilangkan kata negara dalam Pasal 1 ayat (6) UU Kehutanan.
c. Mahkamah Konstitusi menggunakan yurisprudensi atas pengajuan Pasal 4 ayat (3) dalam putusan MK No. 34/PUU-IX/2011 pasal tersebut inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, kecuali dimaknai bahwa "penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.
d. Membedakan hutan menjadi hutan negara dan hutan hak (hutan adat dan hutan perseorangan atau badan hukum).

D. *Legal Standing* Masyarakat Adat dan Keterbatasan Institusional

Rentang waktu 10 tahun hadirnya Mahkamah Konstitusi sebagai *The Guardian of Constitusion*, khususnya perlindungan hak-hak konstitusional masyarakat adat telah menerbitkan beberapa putusan yang bersifat strategis dan memberikan penguatan atas pengakuan dalam Pasal 18B UUD 1945.

Pengakuan atas akan *legal standing* dalam hak-hak adat yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya dapat dilihat dari dua cara berikut.

1. Pengakuan dilakukan berdasarkan penggunaan *legal standing* sebagai masyarakat adat.
2. Mahkamah Konstitusi memberikan pengakuan dan perlindungan akan hak-hak masyarakat adat melalui pembuktian serta keterangan pihak terkait yang membuktikan atau tidaknya *legal standing*.

Dari total terdapat 17 perkara yang terkait dengan masyarakat adat, maka dapat dikelompokkan terdapat 7 perkara dengan *legal standing* masyarakat adat dan 10 perkara yang tidak menggunakan *legal stading* masyarakat adat, khususnya terkait Pasal 18B UUD 1945.

Mengenai perkara terkait hak-hak adat dan berdasarkan *legal standing* Pemohon secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 7.3 Rekapitulasi Permohonan Masyarakat Adat dalam Peradilan Mahkamah Konstitusi

No.	Nomor Perkara	Legal Standing MHA	Kerugian Konstitusional	Putusan
1.	010/PUU-I/2003	Tidak	Pasal 18B	Ditolak
2.	018/PUU-I/2003	Tidak	Pasal 18B	Dikabulkan
3.	031/PUU-V/2007	Ya	Pasal 18B	Tidak dapat Diterima
4.	006/PUU-VI/2008	Ya	Pasal 18B	Tidak dapat Diterima
5.	004/PUU-VI/2008	Ya	Pasal 28E (3) & 28I (2)	Tidak dapat Diterima
6.	123/PUU-VIII/2009	Tidak	Pasal 28	Dikabulkan

No.	Nomor Perkara	Legal Standing MHA	Kerugian Konstitusional	Putusan
7.	No. 47-81/ PHPU.A/VII/2009	Tidak	Pasal 22E	Dikabulkan
8.	018/PUU-VIII/2009	Ya	Pasal 28H	Tidak dapat diterima
9.	127/PUU-VIII/2009	Ya	Pasal 18B	Dikabulkan sebagian
10.	3/PUU-VIII/2010	Tidak	Pasal 28D	Dikabulkan sebagian
11.	055/PUU-VIII/2010	Tidak	Pasal 18B	Dikabulkan
12.	029/PUU-IX/2011	Ya	Pasal 18B	Dikabulkan seluruhnya
13.	019/PHPUD-IX/2011	Tidak	Pasal 18B	Ditolak
14.	003/ PHPU.D-X/2012	Tidak	Pasal 22E	Dikabulkan sebagian
15.	039/ PHPU.D-X/2012	Tidak	Pasal 22E	Dikabulkan sebagian
16.	097/ PHPU.D-X/2012	Tidak	Pasal 22E	Dikabulkan sebagian
17.	35/PUU-X/2012	Ya	Pasal 18B	Dikabulkan sebagian

Berdasarkan rekapitulasi pengakuan hak-hak adat oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan *legal standing* masyarakat adat dan *non-legal standing* masyarakat adat. Permohonan dengan menggunakan *legal standing* masyarakat adat berjumlah 7 perkara, dengan rincian 4 perkara dinyatakan tidak dapat diterima dan 2 perkara dikabulkan sebagian dan 1 perkara dinyatakan dikabulkan.

Kerugian konstitusional yang terkait *legal standing* dalam nomor perkara 031/PUU-V/2007, Pemohon tidak mampu menyangkal bantahan pihak terkait sehubungan konstitusionalitas dirinya Pemohon sehingga unsur-unsur dalam Pasal 51 UU MK tidak terpenuhi. Sama halnya terjadi dalam nomor perkara 006/PUU-VI/2008 dan 018/PUU-VII/2009 Pemohon tidak cukup bukti mendalilkan diri berdasarkan Pasal 50 dan 51 UU MK. Sedangkan dalam nomor perkara 018/

PUU-VII/2009 kerugian yang didalilkan Pemohon bukanlah termasuk kerugian konstitusional yang dimohonkan.

Perkara yang terjadi dalam Undang-Undang Nomor 56 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tambrauw di Provinsi Papua Barat berdasarkan nomor perkara 127/PUU-VIII/2009. Permohonan Pemohon dikabulkan sebagian, untuk masalah *legal standing* Pemohon dapat dibuktikan dengan merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007. Sementara itu, berdasarkan nomor perkara 029/PUU-IX/2011 yang terkait konstitusionalitas tindakan MRP memberikan putusan sebagai orang Papua, Pemohon mampu mendalilkan diri memenuhi unsur *legal standing*.

Berdasarkan analisis terhadap putusan Mahkamah Konstitusi mengenai hak-hak adat sangat dipengaruhi oleh *legal standing* Pemohon. Pembuktian akan *legal standing* dari empat perkara yang tidak dapat diterima, 3 di antaranya tidak mampu membuktikan dalam persidangan mengenai konstitusionalitas Pemohon. Oleh karena itu, dari beberapa perkara yang dikabulkan permohonannya oleh Mahkamah Konstitusi karena Pemohon dapat membuktikan diri dalam persidangan memiliki *legal standing* sehingga sebagian Pemohon dapat diterima permohonannya.

Berdasarkan analisis Penulis terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dapat dilihat, terdapat kesulitan bagi masyarakat adat dalam melakukan pembuktian diri sebagai Kesatuan Masyarakat Adat dalam peradilan Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak mengabulkan permohonan sangat dipengaruhi oleh ketidakjelasan definisi dan keberadaan masyarakat adat yang tidak dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan. Pengakuan atas hak-hak adat tidak dilakukan oleh beberapa daerah yang memberikan validitas dan pengakuan atas hak-hak adat. Hal ini berbeda dalam perkara masyarakat adat yang diajukan masyarakat adat Papua karena terdapat instrumen hukum normatif yang menjadi landasan bagi masyarakat adat Papua untuk membuktikan diri memiliki *legal standing*.

Kondisi demikian mengakibatkan Mahkamah Konstitusi mengalami kesulitan dan keterbatasan untuk melakukan pengakuan terhadap masyarakat adat. Keterbatasan institusional yang dialami oleh Mahkamah Konstitusi dapat menjadi rujukan ke depannya agar

pembentukan hierarki norma yang memberikan pengakuan dan perlindungan hak-hak adat dapat terwujud.

E. Pengakuan Hak Adat Oleh Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan rekapitulasi permohonan yang terkait dengan masyarakat adat berjumlah 17 perkara, dengan rincian 7 perkara berdasarkan *legal standing* masyarakat adat dan 10 perkara *non-legal standing* masyarakat adat. Dari jumlah 17 perkara yang terkait dengan masyarakat adat, 11 di antaranya Mahkamah Konstitusi melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat adat.

Beberapa fakta yang ditemukan dalam persidangan, Mahkamah Konstitusi telah melakukan perlindungan dan pengakuan hak-hak adat. Pengakuan Mahkamah Konstitusi terhadap hak-hak adat sebanyak 11 dari 17 perkara dapat dilihat karakteristik putusan secara umum yang dapat dibagi menjadi sebagai berikut.

1. Mahkamah Konstitusi melakukan pengakuan berdasarkan *legal standing*, putusan yang dikeluarkan berupa diterima, ditolak dan tidak dapat diterima.
2. Memperhatikan adanya hak-hak adat yang terkait dalam persidangan, tanpa *legal standing* masyarakat adat.

Perkara yang diputus Mahkamah Konstitusi terkait adanya pengakuan hak-hak adat dalam nomor perkara 018/PUU-I/2003, No. 47-81/PHPU.A/VII/2009, 123/PUU-VIII/2009, 127/PUU-VIII/2009, 055/PUU-VIII/2010, 3/PUU-VIII/2010, 029/PUU-IX/2011, 003/PHPU.D-X/2012, 039/PHPU.D-X/2012, 097/PHPU.D-X/2012 dan 35/PUU-X/2012. Secara lebih jelas, pengakuan hak-hak adat oleh Mahkamah Konstitusi dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 7.4 Rekapitulasi Pengakuan Masyarakat Adat dalam Peradilan Mahkamah Konstitusi

No.	Nomor Perkara	Bentuk Pengakuan
1.	018/PUU-I/2003	Mahkamah Konstitusi mengakui dasar pembentukan daerah dalam undang-undang tidak relevan dengan UUD yang telah diamendemen. Dasar hukum pembentukan daerah telah diperbarui dalam UU No. 21 Tahun 2001. Dalam persidangan, hak-hak adat di antaranya Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) yang diatur dalam undang-undang yang dimohonkan.
2.	No. 47-81/ PHPU.A/VII/2009	Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2009. Terdapat mekanisme pemilihan dengan menggunakan konsep adat. Hal ini dianggap Mahkamah Konstitusi tidak inkonstitusional, sebagai salah satu mekanisme demokrasi yang dianut oleh masyarakat adat.
3.	123/PUU-VIII/2009	Dalam perkara terdapat keterkaitan atas berlakunya pasal tertentu, sebagai hubungan sebab akibat (*causal verband*), sehingga terjadinya penolakan terhadap Aneksasi Wilayah Patuanan karena merasa tidak ada perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat sesuai Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi menilai berlakunya pasal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum, khususnya bagi masyarakat adat yang terkait.
4.	127/PUU-VIII/2009	Pemberlakuan pasal yang dimohonkan tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat adat, dan tidak konsisten dengan kesepakatan antara masyarakat adat dan pemerintah. Sehingga Mahkamah Konstitusi menganggap terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat adat.
5.	055/PUU-VIII/2010	Terdapat ketidakjelasan norma dalam pasal yang dimohonkan oleh Pemohon, sehingga mengakibatkan ketidakpastian hukum terhadap masyarakat adat khususnya dengan hak-hak atas tanah adat.
6.	3/PUU-VIII/2010	Pengakuan Mahkamah Konstitusi terkait dengan terjadinya potensi terhadap pelanggaran hak-hak adat, sehingga perlu dilakukan pencegahan terhadap potensi persengketaan antara masyarakat adat dengan pemerintah daerah, terkait dengan hak-hak tanah adat.
7.	029/PUU-IX/2011	Pengakuan terhadap kedudukan penentuan masyarakat Papua dalam pengajuan pemilihan umum kepala daerah, yang telah dilanggar oleh Majelis Rakyat Papua (MRP) terhadap Pemohon.

No.	Nomor Perkara	Bentuk Pengakuan
8.	003/ PHPU.D-X/2012	Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengakuan hak-hak masyarakat adat, dilandaskan pada yurisprudensi pada putusan No. 47-81/PHPU.A/VII/2009
9.	039/ PHPU.D-X/2012	Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengakuan hak-hak masyarakat adat, dilandaskan pada yurisprudensi pada putusan No. 47-81/PHPU.A/VII/2009
10.	097/ PHPU.D-X/2012	Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengakuan hak-hak masyarakat adat, dilandaskan pada yurisprudensi pada putusan No. 47-81/PHPU.A/VII/2009
11.	35/PUU-X/2012	Membedakan secara tegas hutan menjadi hutan negara dan hutan hak (hutan adat dan hutan perseorangan atau badan hukum), yang sebelumnya hutan adat dalam lingkup hutan negara.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi yang mengakui hak-hak adat sangat dipengaruhi oleh validitas *legal standing* Pemohon, dan dilakukan pembuktian dalam persidangan. Pembuktian akan validitas Pemohon menjadi salah satu kendala Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengakuan dan perlindungan hak-hak adat.

Keterbatasan institusional masyarakat adat oleh Mahkamah Konstitusi tidak menjadikan pengakuan hak adat menjadi tertutup. Berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, pengakuan akan hak-hak adat banyak ditemui dalam perkara-perkara Pengujian Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah. Hal ini sebagai cara untuk mengatasi kesulitan terhadap pembuktian masyarakat adat dalam peradilan Mahkamah Konstitusi, dikarenakan Pemohon tidak lagi disulitkan mengenai pembuktian *legal standing* masyarakat adat dalam persidangan. Mahkamah Konstitusi kemudian menjadikan yurisprudensi sebagai dasar pemberian putusan terhadap permohonan serupa, khususnya yang terjadi pada daerah Provinsi Papua.

Berdasarkan analisis terhadap putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, terdapat pengakuan dan perlindungan hak-hak adat yang bersifat baru. Hal ini terkait adanya hak-hak adat yang selama ini tidak terungkap sebagai kekayaan adat di Negara Indonesia. Pengakuan dan perlindungan Mahkamah Konstitusi bahkan bertolak belakang dengan norma-norma positif yang berlaku, namun hal ini tidak menjadi penghalang untuk melindungi hak-hak adat, di antaranya sebagai berikut.

1. Pemberlakuan mekanisme pemilihan adat secara aklamasi atau melalui sistem perwakilan. Ditemukan dalam penggunaan Noken yaitu tas khas masyarakat Papua sebagai pengganti kotak suara. Hal ini sangat terkait akan sah atau tidaknya suara yang pemilih, namun Mahkamah Konstitusi menilai sebagai bentuk demokrasi yang dianut masyarakat adat dan negara wajib melindunginya. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi menilai tata cara pemilihan dengan model Noken adalah konstitusional. Secara luas bisa dipandang pengakuan akan model Noken dan pemilihan aklamasi yang didahului kesepakatan masyarakat adat sebagai bentuk melindungi persatuan masyarakat adatnya oleh Mahkamah Konstitusi, tidak lain implementasi Sila ke-4 Pancasila yang menyatakan kerakyatan yang dipimpin oleh khidmat, kebjaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.
2. Perlindungan Mahkamah Konstitusi lainnya yaitu perubahan total akan status tanah negara pada masyarakat adat, yang selama ini negara tidak memisahkan antara tanah adat dan tanah negara. Oleh karena itu, banyak tanah adat yang diambil alih negara dan masyarakat adat kehilangan hak-hak atas tanahnya. Kondisi demikian terjadi karena regulasi yang menempatkan masyarakat adat pada posisi terlemah akan kepemilikan hutan adat yang mereka miliki. Mahkamah Konstitusi menilai hal ini sebagai pengabaian hak-hak adat oleh negara, dan menyatakan antara hutan adat dan hutan negara harus dipisahkan secara jelas. Putusan yang diambil oleh Mahkamah Konstitusi ke depannya berimbas pada pemetaan secara jelas hutan-hutan adat yang ada di Indonesia untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat adat.

Berdasarkan paparan mengenai *legal standing* dan perlindungan serta pengakuan Mahkamah Konstitusi terhadap hak-hak masyarakat adat, dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Dalam persidangan Mahkamah Konstitusi diketahui bahwa *legal standing* Pemohon sebagai masyarakat adat digunakan dalam 7 perkara, dari total 17 perkara yang terkait dengan hak-hak adat.
2. Sebanyak 17 perkara yang terkait dengan hak-hak adat, 11 di antaranya Mahkamah Konstitusi melakukan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak adat. Pengakuan dan perlindungan

yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi terhadap hak-hak adat diketahui tidak hanya berdasarkan penggunaan *legal standing* masyarakat adat, melainkan banyak temuan dan fakta dalam persidangan terlanggarnya hak-hak adat dari perkara-perkara lainnya. Total 8 dari 10 perkara dengan tidak berlandaskan *legal standing* masyarakat adat Mahkamah Konstitusi melakukan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak adat, sedangkan hanya 3 dari 7 perkara dengan berlandaskan *legal standing* masyarakat adat yang dikabulkan. Hal ini terjadi karena masyarakat adat mengalami kesulitan membuktikan diri sebagai kesatuan masyarakat adat dalam pembuktian di persidangan, di lain pihak terdapat kendala institusional yang dihadapi oleh Mahkamah Konstitusi dalam menilai apakah masyarakat adat tersebut memiliki *legal standing* atau tidak dalam persidangan. Kendala institusional ini tidak lepas dari masih terbatasnya pengakuan hak-hak adat secara menyeluruh. Kondisi berbeda dialami masyarakat adat di Pulau Papua, 7 dari total 11 pengakuan dan perlindungan Mahkamah Konstitusi terhadap hak-hak adat terjadi di Pulau Papua (Papua dan Papua Barat). Hal ini terjadi karena masyarakat adat beserta hak-haknya diakui dan dilindungi oleh pemerintah daerah dalam bentuk peraturan daerah dan peraturan terkait, serta memberikan hak-hak kepada masyarakat adat untuk membentuk lembaga-lembaga adat dalam menjalankan proses perlindungan dan pengakuan terhadap hak-hak adat.

BAB 8

PROBLEMATIKA PERLINDUNGAN DAN PEMENUHAN HAK KONSTITUSIONAL MASYARAKAT ADAT

Jika ditinjau dari perspektif kesejarahan, eksistensi Masyarakat Hukum Adat (MHA) telah ada jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia berdiri atau menegara. Paradigma yang melingkupi hukum agraria nasional memang telah mengakomodasi hak-hak masyarakat adat, namun demikian pengakuan ini masih bersifat ambigu dengan tidak adanya pengakuan sepenuhnya terhadap hak-hak adat. Ambiguitas ini dapat dilihat dari ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang mensyaratkan bahwa hak-hak masyakat adat itu diakui sepanjang kenyataannya masih ada. Persoalannya adalah siapa kemudian yang berwenang untuk menyatakan bahwa masyarakat adat itu ada. Bukankah ketentuan ini pada akhirnya akan mematikan kesatuan masyarakat adat karena keberadaan mereka diukur dari legalitas formal dan tidak memandang sebagai kesatuan masyarakat hukum yang hidup dan berkembang secara menetap dan dalam jangka waktu yang panjang disertai budaya-budaya yang melekat. Pengaturan semacam ini menjadi tantangan serius dalam melindungi hak-hak adat dan utamanya masyarakat adat itu sendiri.

A. Inkonsistensi Pengakuan Hak Ulayat

Pengakuan Hak Ulayat/Masyarakat Hukum Adat seperti diatur pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 selama ini didasarkan pada persyaratan-persyaratan yang sesungguhnya dari sudut pandang

legal drafting tidak tepat. Persyaratan tersebut justru mengakibatkan masyarakat adat justru terpinggirkan/teralienasi karena dianggap tidak ada/eksis. Demikian pula hak masyarakat adat atas sumber daya agraria dianggap sebagai tanah negara.

Paradigma yang melingkupi hukum agraria nasional memang telah mengakomodasi hak-hak masyarakat adat, namun demikian pengakuan ini masih bersifat ambigu dengan tidak adanya pengakuan sepenuhnya pengekuan hak-hak adat. Ambiguitas ini dapat dilihat dari ketentuan UUPA yang mensyaratkan bahwa hak-hak masyakat adat itu diakui sepanjang kenyataannya masih ada. Persoalannya adalah siapa kemudian yang berwenang untuk menyatakan bahwa masyarakat adat itu ada. Bukankah ketentuan ini ada akhirnya akan mematikan kesatuan masyarakat adat karena keberadaan masyarakat diukur dari legalitas formal dan tidak memandang sebagai kesatuan masyarakat hukum yang hidup dan berkembang secara menetap dan dalam jangka waktu yang panjang disertai budaya-budaya yang melekat. Pengaturan semacam ini menjadi tantangan serius dalam melindungi hak-hak adat dan utamanya masyarakat adat itu sendiri.

Pengecilan arti atau makna sejati dari hak-hak adat juga terjadi dengan adanya ketentuan konversi hak-hak adat ke dalam hak-hak barat seperti hak milik, HGU, HGB, dan hak pakai. Ketentuan konversi ini berangkat dari paradigma unifikasi dan simplifikasi persoalan agraria. Dalam paradigma yang demikian keanekaragaman hukum agraria berdasarkan hukum adat dipersamakan dan dibuat sederhana. Padahal secara filosofis keberadaan hak-hak adat berangkat dari pemikiran yang berbeda dengan hak-hak barat. Keberadaan hak-hak adat tumbuh dan berkembang secara signifikan sesuai dengan perkembangan struktur kemasyarakatannya. Dengan berpangkal pada arah pemikiran tersebut apabila langsung dikonversikan, ada beberapa hal yang tidak sepenuhnya tepat.

Berkaitan dengan penyelenggaraan perlindungan hak ulayat tanah adat milik masyarakat adat yang dilakukan hingga saat ini, belum dibentuk satu undang-undang khusus tentang masyarakat adat sebagaimana yang sedang digagas dalam RUU ini. Hal tersebut bertolak dari pemahaman tekstual Pasal 18B ayat 2 yang menuliskan bahwa pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat diatur dalam undang-undang, bukan dengan undang-undang.

UUPA sendiri tidak memberikan pengertian atau definisi MHA. Hal tersebut merupakan suatu kelaziman mengingat UUPA yang hingga saat ini masih berlaku disahkan pada 24 September tahun 1960 oleh Presiden Soekarno yang merupakan Presiden pertama Republik Indonesia di mana ketentuan-ketentuan penulisan peraturan perundang-undangan masih sangat sederhana.

Pengaturan yang berkaitan dengan MHA dalam UUPA di atas pada prinsipnya masih mengakui eksistensi MHA dengan hukum adatnya. Namun demikian, pengakuan tersebut harus diakui secara positivis melalui peraturan perundang-undangan. MHA dalam hal ini ditempatkan sebagai pihak yang dikuasakan oleh negara, dengan catatan bahwa penguasaan kepada MHA tersebut sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, yang kemudian ketentuannya harus diatur melalui peraturan pemerintah. Penggunaan nomenklatur "sekadar" dalam Pasal 2 UUPA tersebut menempatkan MHA bukan sebagai entitas yang memang memiliki hak untuk menguasai bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya yang berada dalam wilayah adat MHA, yang seolah-olah mendapatkan penguasaan oleh negara untuk menghindari konflik antara negara dengan MHA.

UUPA kemudian memunculkan ketentuan hak ulayat serta hak-hak lain dari MHA, yang ketentuannya selaras dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 karena mensyaratkan MHA yang bersangkutan senyatanya harus masih eksis, harus sesuai atau tidak bertentangan dengan kepentingan negara, berdasarkan persatuan bangsa, yang merujuk pada makna sesuai dengan perkembangan masyarakat, yang dalam hal ini juga memperhatikan aspek konstitusionalitas dengan undang-undang peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Selain itu, UUPA menentukan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat yang merupakan salah satu syarat suatu masyarakat dapat diklasifikasikan sebagai MHA, yang menggunakan ketentuan-ketentuan yang menekankan keselarasan dengan kepentingan nasional dan negara, persatuan bangsa serta sosialisme yang pada masa tersebut tengah digencarkan oleh pemerintah serta aspek konstitusionalitasnya dengan UUPA itu sendiri serta dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Lebih lanjut pasal ini kemudian mengharuskan hukum adat sebagai hukum

agraria tersebut juga mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Artinya, sistem hukum agraria yang diarahkan dalam UUPA ini menganut unifikasi hukum yakni hukum nasional, hukum adat, dan hukum agama.

Secara lebih spesifik Pasal 22 ayat (1) UUPA kemudian mengatur mengenai hak milik, yaitu hak milik yang terjadi menurut hukum adat. Ketentuan pasal ini mewajibkan agar hak milik yang timbul menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah. Artinya, pada prosesnya hukum adat –dalam hal ini yang berkaitan dengan hak milik harus mendapat bentuk hukum positif dari pemerintah. Ketentuan mengenai hak milik ini kemudian disinggung kembali dalam ketentuan peralihan yaitu di Pasal 56, yang merujuk pada Pasal 50 ayat 1 yang memberikan tanggung jawab bagi pembentuk undang-undang untuk membentuk undang-undang tentang hak milik. Pasal 56 ini memberikan dasar keberlakuan bagi hukum adat dan peraturan mengenai hak milik yang telah ada, selama undang-undang tentang hak milik belum terbentuk.

Meskipun hak ulayat sebagai bagian dari hukum adat diakui baik oleh UUD NRI 1945 maupun oleh UUPA, penguasaan hutan dan SDA masih mengingkari hak ulayat tanah adat. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan.

Ketentuan Undang-Undang Kehutanan ini dalam perkembangannya mengalami *judicial review* di Mahkamah Konstitusi RI yang diajukan oleh tiga kelompok MHA pemohon yakni Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu, dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu.

Para memohon menilai bahwa selama lebih dari sepuluh tahun berlakunya, Undang-Undang Kehutanan telah dijadikan sebagai alat oleh negara untuk mengambil alih hak kesatuan masyarakat hukum adat atas wilayah hutan adatnya untuk kemudian dijadikan hutan negara, yang selanjutnya justru atas nama negara diberikan dan/atau diserahkan

kepada para pemilik modal melalui berbagai skema perizinan untuk dieksploitasi tanpa memperhatikan hak serta kearifan lokal kesatuan MHA di wilayah tersebut.

Pada praktiknya di lapangan memang sering kali terjadi dikeluarkannya keputusan penunjukan kawasan hutan oleh pemerintah tanpa melakukan pengecekan klaim kesatuan MHA, yang dalam kenyataannya di wilayah hutan tersebut telah ada pemukiman-pemukiman MHA. Kondisi tersebutlah yang kemudian menimbulkan arus penolakan pemberlakuan Undang-Undang Kehutanan oleh kesatuan-kesatuan MHA. Dampak dari pemberlakuan Undang-Undang Kehutanan yang sering terjadi adalah timbulnya konflik menyangkut kawasan hutan, yang setidaknya terjadi antara MHA melawan perusahaan (sebagaimana dialami oleh MHA Kenegerian Kuntu) dan MHA melawan pemerintah (sebagaimana dialami oleh MHA Kasepuhan Cisitu).

Jucicial Review ini kemudian oleh Mahkamah Konstitusui RI dikabulkan untuk sebagian. Putusan dengan Nomor 35/PUU-X/2012 memuat amar putusan sebagai berikut.

1. Kata "*negara*" dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Kehutanan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.
2. Kata "*negara*" dalam Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 1 angka 6 tersebut menjadi "*Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat*".
3. Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Kehutanan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai "*penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang*".
4. Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "*penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang*".

5. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Kehutanan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai: "*Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat*".
6. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai: "*Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat*".
7. Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Kehutanan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.
8. Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
9. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Kehutanan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.
10. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
11. Frasa "*dan ayat (2)*" dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Kehutanan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.
12. Frasa "*dan ayat (2)*" Undang-Undang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sehingga Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Kehutanan dimaksud menjadi "*Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya*".

Putusan MK RI tersebut menjadikan hutan adat bukan lagi menjadi hutan negara, melainkan menjadi hutan hak yang menjadi hak MHA. Frasa hutan adat dalam hal ini tidak boleh dimaknai sebagai hutan negara, yang bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 5 maka hutan adat akan menjadi hutan hak yang merupakan hak masyarakat adat. Pemaknaan seperti ini terus berlanjut dalam pasal-pasal setelahnya dalam undang-undang ini. Praktik yang diharapkan dalam implementasi adalah tidak terjadi kesewenang-wenangan aparat pemerintah terhadap wilayah adat, sebagaimana yang dialami dalam praktik terdahulu.

Meskipun dalam tataran regulasi hak ulayat tanah adat diakui, permasalahan definisi dan penetapan subjek dan objek hukum menjadi permasalahan harmonisasi yang paling utama. Misalnya Undang-Undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil menggunakan istilah masyarakat adat untuk merujuk MHA. Sementara

itu Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) menggunakan istilah masyarakat hukum adat untuk merujuk entitas MHA. Masyarakat hukum adat ini sendiri dalam ketentuan umumnya didefinisikan sebagai kelompok masyarakat yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.

Adapun mengenai penetapan MHA, pemerintah mengesahkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Permendagri ini bersifat teknis karena memang bertujuan memberikan pedoman terhadap upaya pengakuan dan perlindungan MHA. Peraturan ini memberikan tanggung jawab terutama kepada pemerintah kabupaten/kota dalam hal pelaksanaan pengakuan dan perlindungan MHA.[165] Pemerintah provinsi dalam hal ini diarahkan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan pelaksanaan pengakuan dan perlindungan MHA kabupaten/kota di wilayahnya.[166]

Tahapan-tahapan yang dilakukan dalam rangka pengakuan dan perlindungan MHA dalam Permendagri ini meliputi identifikasi MHA, verifikasi dan validasi MHA, hingga penetapan MHA. Namun demikian, Permendagri ini mengarahkan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk membuat kebijakan dalam bentuk keputusan bupati/wali kota, bukan mengarahkan pada produk legislasi daerah atau perda.

Uraian mengenai masyarakat adat di atas memberikan gambaran bahwa masyarakat adat di Indonesia hingga saat ini belum memiliki kerangka yang jelas dan kuat. Hal tersebut mungkin memang merupakan konsekuensi logis dari pemaknaan konstitusi secara tekstual, namun demikian tidak boleh mengesampingkan tanggung jawab negara untuk membuat regulasi yang lebih baik mengenai masyarakat adat.

---

[165]Dapat dilihat dalam ketentuan-ketentuan yang diatur dari Pasal 3 sampai Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat yang seluruhnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah kabupaten/kota.

[166]Ketentuan Pasal 9 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

Problem yang akan timbul manakala belum terdapat pengaturan yang kuat dan jelas mengenai masyarakat adat yakni problem regulasi dan problem implementasi.[167] Problem pada tahap regulasi yang ditandai dengan tidak adanya kejelasan konstruksi masyarakat adat dalam peraturan perundang-undangan, akan berdampak terhadap regulasi setelahnya, selama belum dibuat undang-undang khusus yang memberi konstruksi kuat. Hal tersebut akan menjadi penghambat pula bagi pemerintah daerah yang telah memiliki *trigger namun* belum memiliki model yang jelas dalam pengaturan masyarakat adat di daerahnya. Secara lebih lanjut, problem pada tahap regulasi tersebut akan memicu problematika pada tahap implementasi peraturan-peraturan yang ada sebelumnya.

Di tengah ketidakpastian prosedur resmi pengakuan hak kepemilikan masyarakat adat atas wilayah adatnya, Kementerian Agraria dan Tata Ruang mengeluarkan suatu terobosan baru, yakni Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertahanan Nasional (BPN) Nomor 9 Tahun 2015 (selanjutnya disebut Peraturan MATR/KBPN Nomor 9/2015) yang mengatur tentang tata cara penetapan hak komunal atas tanah untuk masyarakat hukum adat, dan untuk masyarakat yang berada dalam kawasan kehutanan, perkebunan dan lainnya. Peraturan ini menghapuskan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.[168]

BPN memperkenalkan suatu jenis hak yang baru, yakni Hak Komunal atas Tanah, yang dirumuskan sebagai *"hak milik bersama atas tanah suatu MHA"*. Dengan memperkenalkan *"Hak Komunal"* sebagai suatu hak milik bersama yang dipunyai oleh suatu MHA, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN telah membuat terobosan hukum, tanpa membuat amendemen atas PP Nomor 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah.[169]

Pertimbangan utama dari dihadirkannya peraturan itu adalah bahwa sebagian rakyat telah menguasai tanah dalam jangka waktu yang cukup

---

[167]Siti Khoiriah dan Rudi Wijaya, *Problematika Pemenuhan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat, dalam Hak Asasi Manusia: Dialektika Universalisme vs Relatifisme di Indonesia,* (Yogyakarta: Sepaham, CHRM2 Unej dan LkiS, 2017), hlm. 345-360.

[168]*Ibid.*

[169]*Ibid.*

lama dan membangun tempat hidup dan mencari penghidupan sehingga perlu diberikan perlindungan hukum oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan cita-cita tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[170]

Perlu disadari bahwa tidak semua urusan hak MHA atas Wilayah Adat bisa diselesaikan dengan Peraturan MATR/KBPN Nomor 9/2015 ini. Sepanjang belum ada UU tersendiri yang mengatur mengenai Hak-hak Masyarakat Adat, maka siapa pun yang mencoba tata cara ini sesegera dan secermat mungkin kita pelajari pelaksanaannya, kemanjuran dan keterbatasan menyelesaikan masalah ketidakpastian masalah ketidakpastian penguasaan tanah MHA.[171]

Sementara itu, Masyarakat Hukum Adat dalam pengaturan ini dijabarkan sebagai masyarakat yang terikat dengan hukum adat, baik secara geneologis (persamaan garis keturunan) maupun teritorial (kesamaan tempat tinggal). Keberadaan dua subjek hak atas tanah komunal dalam peraturan tersebut punya implikasi terhadap bentuk ikatan hukum dengan tanah komunal. Masyarakat Hukum Adat memiliki ikatan sosial-tradisional (geneologis dan/atau teritorial), sementara untuk masyarakat tertentu merujuk kepada ikatan penguasaan "de facto" atas tanah. Situasi tersebut berpotensi memunculkan persoalan hukum, yaitu saling tumpang tindih antara masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada pada kawasan tertentu terhadap objek yang sama.

Kekhawatiran benturan oleh para subjek hukum sebagaimana yang diatur dalam Permen ATR/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat dalam Kawasan Tertentu tersebut pun bukannya tanpa alasan. Sebab, pada dasarnya apabila kita berbicara mengenai dimensi hak. Maka, akan kita temui bahwa hak itu bukan hanya terdiri dari satu jenis. Melainkan, dapat berupa banyak jenis hak tergantung pada dimensi apa kita melihatnya.

Dalam wilayah adat, hak tidak hanya ada satu jenis, namun seperangkat hak (*Bundle of Rights*) yang dimiliki oleh subjek-subjek hak yang berbeda, namun terhubung dalam ikatan persekutuan hukum

[170]*Ibid,* hlm. 9.
[171]*Ibid.*

masyarakat hukum adat. Hak atas wilayah adat melingkupi hak yang berdimensi publik dan berdimensi privat. Hak publik adat adalah hak yang mirip dengan hak menguasai negara. Hak publik adat melingkupi hak untuk menentukan hubungan hukum antara anggota/klan dalam masyarakat hukum adat atau di luar masyarakat hukum adat atas sumber daya alam, hak untuk mengatur peruntukan ruang, dan hak-hak untuk mengalokasikan lahan dan ruang untuk kepentingan publik masyarakat hukum adat, misalnya penentuan hutan larangan.

Dalam konteks ini, subjek hak publik adat adalah persekutuan masyarakat hukum adat dan/atau desa adat yang dapat berupa nagari, negeri, kasepuhan dan lain-lain. Sedangkan hak privat adat adalah hak anggota dan/atau klan (keluarga besar) yang merupakan bagian dari persekutuan masyarakat hukum adat yang lebih luas. Anggota/klan masyarakat hukum adat ini mempunyai hak untuk memanfaatkan tanah dan sumber daya alamnya untuk kepentingan individu, keluarga inti dan keluarga besarnya (Klan)-nya yang berada di atas tanah milik adat. Model paling jelas konteks hak privat ini adalah tanah ulayat kaum di Minangkabau.

Kemudian, selanjutnya adalah problem pada tahap implementasi norma yang berkaitan dengan hak komunal. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu menempatkan hak komunal sama dengan hak-hak ulayat, yang padahal dalam ketentuan umumnya, hak komunal dimaksud telah memiliki kerancuan dari segi sifat hukumnya.

Prof. Maria S.W. Sumardjono dalam tulisannya "Ihwal Hak Komunal atas Tanah (Kompas, 6 Juli 2015) memetakan persoalan mutakhir hak komunal (HK) kaitannya dengan hak ulayat. Pertanyaan mendasar yang diajukan adalah (1) beranjak dari pengertian teknis yuridis, apakah HK sama atau dipersamakan dengan hak ulayat MHA? (2) di mana tempat HK dalam sistem hukum pertanahan nasional? (3) bagaimana cara terjadinya HK pada subjek MHA dan non-MHA? (4) setelah Permenag Nomor 5 Tahun 1999 dicabut, bagaimana eksistensinya hak ulayat?[172]

[172]Epistema Digest Volume 6 Tahun 2016, hlm. 23.

Pertanyaan yang muncul tersebut, dapat dijelaskan secara sederhana sebagai berikut. *Pertama*, Permen menyamakan HK dan hak ulayat. Padahal HK dan hak ulayat punya karakteristik. Hak ulayat berdimensi publik sekaligus perdata. Sebaliknya, HK atas tanah itu dimaknai sebagai hak atas tanah. *Kedua*, karena HK hanya berdimensi perdata, maka HK yang subjek hukumnya adalah MHA, tak dapat dimasukkan dalam kategori hak ulayat. *Ketiga*, HK dari segi konsep menyatukan dua kelompok yang berbeda karakteristikya dalam satu definisi (hak milik bersama atas tanah yang subjeknya MHA dan masyarakat non-MHA). Padahal keberadaan MHA melalui penetapan yang harus dimaknai sebagai pengukuhan yang bersifat deklaratif. Sebaliknya, terhadap keberadaan masyarakat non-MHA, penetapan pejabat itu bersifat konstitutif dan pemberian HK-nya dilakukan di atas tanah negara yang telah dilepaskan dari kawasan hutan atau perkebunan. *Keempat*, dengan Permen tersebut membuat posisi ulayat semakin kabur yang karakteristiknya berbeda dengan HK.[173]

Selain Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu, sebenarnya untuk membicarakan masalah hak ulayat dan MHA, terdapat dua Permen penting lain, yakni Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat dan Permenhut Nomor; P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan. Ketiga Permen tersebut memiliki kerangka pengakuan hukum MHA, yakni melalui Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah. Permen ATR/BPN sendiri lahir sebagai upaya "penjabaran UUPA. Permendagri dari UU Nomor 6 Tahun 214 tentang Desa dan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemda. Sementara itu, Permenhut merupakan jawaban atas Putusan MK mengenai posisi hutan adat yang menguji Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.[174]

Masalah ketidakpastian hak Masyarakat Hukum Adat atas wilayah adatnya adalah hukum agraria Indonesia belum menemukan solusinya, baik pada tataran kebijakan hingga instrumen pemerintahan. Suatu

[173]*Loc. cit*.
[174]*Ibid.,* hlm. 24.

jenis penguasaan Masyarakat Hukum Adat (MHA) atas keseluruhan wilayah adat, yang disebut sebagai "hak ulayat" dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 Pasal 3, dikategorikan bukanlah sebagai suatu hak atas tanah yang diadministrasikan melalui pendaftaran tanah. Pemerintah tidak menyediakan suatu layanan yang dapat memberikan tanda kepemilikan tertentu, dan tidak memiliki peta yang merupakan rujukan pengetahuan di mana saja keberadaan dari wilayah-wilayah adat itu seantero Nusantara.[175]

Sering dianggap bahwa penguasaan MHA atas wilayah adatnya, yang disebut hak ulayat atau bernama lain, akan hilang "dengan sendirinya" seiring perkembangan zaman, terutama karena menguatkan hak-hak individual atas tanah dari para anggota MHA. Sesungguhnya yang banyak memporak-porandakan wilayah adat adalah negaraisasi, yakni wilayah adat, atau bagian daripadanya, dianggap sebagai hutan negara dan/atau tanah negara, lalu pemerintah memasukkan sebagian atau seluruh wilayah adat itu ke dalam lisensi-lisensi yang diberikan untuk perusahaan perkebunan, pertambangan, kehutanan, dan lainnya, atau menjadi bagian dari Taman Nasional untuk keperluan konvensi sumber daya alam, atau proyek-proyek infrastruktur raksasa tertentu. Di kampung-kampung, operasi perubahan hubungan kepemilikan dan perubahan tata guna tanah yang dijalankan oleh pemegang lisensi itu berlangsung secara paksa dan berakibat sangat fatal, termasuk menyempitkan ruang lingkup, hilangnya sebagian akses masyarakat atas tanah dan sumber daya alamnya, dan fungsi-fungsi faal dari alam gagal menyediakan layanan ekologis sebagaimana diperlukan.[176]

UUPA sebenarnya menyediakan pertemuan keduanya, yakni bagaimana kewenangan yang dipegang oleh pemerintah, yakni Hak Menguasai dari Negara (HMN), dapat dikuasakan kepada MHA (Pasal 2 ayat 4 UUPA). Hingga kini belum ada contoh dan tata cara bagaimana hal itu diwujudkan. Kalau hal ini terjadi berarti pemerintah memberi jaminan akan keberadaan hak ulayat, dan dalam konteks lebih luas, hal itu menjamin keberlangsungan hidup dari hukum adat yang beragam di nusantara. Keperluan mengadakan pengaturan mengenai pemberian kuasa HMN kepada MHA ini semakin penting, karena Peraturan MATR/

[175]Noer Fauzi Rachman, Masyarakat Hukum Adat dan Hak Komunal atas Tanah, dalam *Epistema Digest* Volume 6 Tahun 2016, hlm. 7.

[176]*Ibid.*

KBPN Nomor 9/2015 ini menghapuskan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN nomor 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.[177]

Berdasarkan paparan mengenai kondisi praktik penyelenggaraan, kondisi dan permasalahan mengenai hak ulayat tanah adat, maka diperlukan suatu RUU yang bisa menyelesaikan permasalahan-permasalahan tersebut di atas. Beberapa kemungkinan rekonsepsi hak masyarakat adat yang dikenal sebagai Hak Ulayat (*Beschikkingsrecht*) bisa dilakukan dengan prinsip-prinsip sebagai berikut.

1. Negara memberikan jaminan dan perlindungan melalui instrumen hukum atas masyarakat adat untuk mengakses sumber daya agraria (tanah) untuk kebutuhan penggembalaan ternak (tanah pangonan), sistem perladangan, pertambangan rakyat, pemukiman di atas perairan, hutan adat.
2. Cara perolehan dan sistem pengaturan hak masyarakat adat secara otonom atas sumber daya agraria (tanah) diakui dan dihormati termasuk yurisdiksinya.
3. Setiap kelompok masyarakat adat wajib diminta persetujuan terhadap pemanfaatan sumber daya agraria (tanah) oleh pihak luar dengan dasar legitimasi pemerintah dan berhak untuk menolak jika pemanfaatan sumber daya agraria ternyata menimbulkan dampak yang merugikan terhadapnya (*free and prior informed consent*).
4. Setiap kelompok masyarakat adat berhak membuat perjanjian dengan pihak ketiga tentang penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria (tanah) dalam yurisdiksi hukum adatnya yang dikukuhkan dengan Peraturan Daerah.
5. Setiap masyarakat adat berhak memperoleh jaminan kebebasan memperoleh informasi secara transparan, fasilitasi oleh negara dalam semua urusan yang berkaitan dengan sumber daya agraria (tanah).
6. Pluralisme hukum adat (*Legal Pluralism of Adat Community*) di seluruh wilayah NKRI diakui dan dijamin oleh instrumen hukum dalam bentuk undang-undang.
7. Pluralisme hukum adat pada daerah-daerah yang bersifat istimewa wajib dihormati dan dijamin oleh instrumen hukum dalam bentuk undang-undang;

[177] *Ibid.*, hlm.10.

Sementara itu, kajian komparatif, empiris, dan studi referensi yang telah dilakukan menghasilkan temuan bahwa ketentuan mengenai hak ulayat masyarakat adat juga telah diadopsi di beberapa negara.

Di Uzbekistan misalnya, pertemuan dengan beberapa institusi yang berkaitan dengan pengelolaan tanah menghasilkan temuan bahwa hak atas tanah saat ini digunakan untuk masyarakat sendiri tetapi yang dikedepankan ialah untuk pertanian dan peternakan. Di Uzbekistan terdapat undang-undang yang mengatur tentang kepemilikan tanah dan itu mengatur segala hal tentang pertanahan termasuk haknya dan hukuman apabila ada pelanggaran terhadap pemanfaatan tanah.Undang-Undang Pertanahan di Uzbekistan mengatur bahwa tanah merupakan milik negara dan akan diberikan kepada masyarakatnya dengan sistem sewa. Jika ingin membangun pertanian, akan diberikan sewa selama 50 (lima puluh) tahun atau akan diberikan selamanya dengan metode pembelian. Uzbekistan tidak mengenal istilah tanah adat karena semua tanah di Uzbekistan merupakan tanah negara.

Urusan tanah di Uzbekistan dapat diberikan kepada pemerintah provinsi apabila luasnya kurang dari 10 ha. Artinya, jika lebih dari 10 ha, kewenangan itu berada di pemerintah pusat, dalam hal ini ialah Kabinet Menteri. Setidaknya ada 8 (delapan) macam tipe peruntukan tanah, di antaranya pertanian, perindustrian, tanah cadangan, irigasi, perhutanan, dan perumahan. Jika ada masalah pertanahan, parlemen tidak berperan dalam menyelesaikan sengketa atau masalah tersebut. Lembaga yang berperan menyelesaikan itu ialah kejaksaan agung atau kejaksaan wilayah. Parlemen hanya berperan untuk membentuk peraturan dan parlemen melakukan observasi ke setiap wilayah di Uzbekistan untuk memahami hak kepemilikan atas tanah.

Lembaga yang melakukan pengawasan untuk penggunaan dan pengelolaan hak atas tanah ialah state komite, dan jika ada pelanggaran atas hak tanah yang memberikan sanksi ialah Kejaksaan.Pemerintah dapat saja mengambil kembali kepemilikan tanah yang telah diberikan kepada warganya apabila itu untuk kepentingan negara dan itu disepakati oleh warganya. Pengambilan ini tidak bisa dilakukan secara sewenang-wenang melainkan ada mekanisme ganti rugi yang disediakan oleh ketentuan pertanahan di Uzbekistan yang harus sesuai dengan luas tanah yang dimiliki. Namun, kepemilikan tanah di Uzbekistan tidak dapat dijaminkan untuk mendapatkan fasilitas kredit perbankan.

Selain itu, di Amerika, Pemerintah Amerika Serikat memiliki komitmen yang tinggi terhadap perlindungan dan penghormatan kepada kelompok masyarakat adat khususnya berkaitan pemenuhan kebutuhan masyarakat adat pada sektor pendidikan, kesehatan, perumahan dan pengadaan air bersih. Amerika Serikat pernah mengalami peristiwa di mana kelompok masyarakat adat diberikan tanah peruntukan (reservasi land) di wilayah-wilayah tertentu seperti Alaska dan Oklahoma, namun pada akhirnya tanah yang diperuntukkan tersebut malah dijual oleh masyarakat adat kepada pihak lain.

Hak atas tanah masyarakat adat di Amerika merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah federal berdasarkan penilaian atas pengajuan dari kelompok masyarakat adat. Penilaian yang dilakukan pemerintah federal lebih difokuskan kepada posisi/letak tanah dan sumber daya yang dimiliki di atas tanah masyarakat adat tersebut. Hak atas tanah yang banyak dikeluarkan oleh pemerintah federal adalah hak perwalian (*trust land*), hak tersebut memberikan hak kepemilikan tanah kepada masyarakat adat dan hak pengelolaan berada di tangan pemerintah federal. Tanah dengan hak seperti ini akan dilepaskan dari pajak yang dipungut oleh pemerintah negara bagian. Tanah dengan model hak seperti ini sering kali membebani pemerintah federal karena subsidi yang harus diberikan kepada pemerintah negara bagian akibat berkurangnya penghasilan pajak dari tanah yang sudah dijadikan tanah perwalian.

Dalam pelaksanaan hak perwalian, Amerika Serikat memiliki metode untuk menghormati dan melindungi masyarakat adat tanpa harus campur tangan untuk mengatur kehidupan masyarakat adat karena mereka memiliki kebiasaan yang berbeda-beda. Salah satu metode yang dianggap baik adalah masyarakat adat menandatangani kontrak dengan pemerintah federal kemudian pemerintah menyediakan rekening bagi kelompok masyarakat adat untuk menyimpan dana dari pemerintah dan penggunaan serta pengalokasian diserahkan penuh kepada masyarakat adat itu sendiri khususnya untuk pemenuhan kebutuhan pendidikan, kesehatan, perumahan dan air bersih.

Di Australia, negara telah mengakui Aborigines dan TSI sebagai masyarakat adat Australia. Pengakuan Australia terhadap kepemilikan tanah oleh masyarakat adat mulai dipicu dari keputusan Pengadilan Tinggi (PT) Australia terhadap kasus Eddie Mabo pada tahun 1992 yang

dikenal dengan "The Mabo Case". Dalam kasus tersebut, PT Australia mengakui hak kepimilikan tanah adat oleh Aborigines dan TSI. Kasus Mabo menjadi pemicu dikeluarkannya legislasi yang di antaranya memberikan hak kepada masyarakat adat untuk dikonsultasikan terkait penggunaan tanah serta pemberian kompensasi bagi masyarakat adat yang dilakukan melalui proses negosiasi dengan Pemerintah Federal atau proses klaim melalui pengadilan.

Saat ini populasi masyarakat adat Australia diperkirakan berjumlah 800.000 dari total 24 juta orang penduduk Australia. Masyarakat adat diakui memiliki hubungan spiritual dengan tanah yang ditempati. Namun demikian, hubungan tersebut sudah tidak terlalu signifikan di kota-kota besar seperti Sydney dan Melbourne.

Tanah adat dapat diperuntukkan dan dialokasikan bagi satu komunitas, bukan per individu serta tidak dapat dipecah ataupun dijual. Masyarakat adat dapat menyampaikan tuntutan hak atas tanah melalui First National Land Council (Dewan Tanah) dan badan perwakilan masyarakat adat (Native Title Representatives Body). Kedua institusi tersebut didirikan pada tingkat lokal dan anggotanya dipilih dari dan oleh masyarakat adat. Pemerintah Federal setiap tahunnya memberikan anggaran sampai dengan AUD 10 juta untuk tiap Dewan Tanah. Apabila terdapat tuntutan, akan diproses melalui Pengadilan Federal Australia (tingkat kedua tertinggi di Australia) dan diputuskan setelah melalui proses yang saksama, antara lain dengan pelibatan antropolog yang melakukan wawancara dan pembahasan dengan masyarakat adat, akademisi yang melakukan riset dari catatan sejarah, maupun klaim masyarakat adat dari waktu ke waktu.

Pada awalnya sektor swasta terutama perusahaan tambang tidak menyetujui konsep kepemilikan tanah adat dan berupaya untuk menyengketakan hal tersebut melalui pengadilan. Namun, peraturan hukum Australia telah menetapkan agar pemanfaatan tanah adat harus dilakukan melalui negosiasi dengan masyarakat pemilik tanah adat. Dalam beberapa waktu terakhir perusahaan tambang memilih untuk bernegosiasi dengan masyarakat adat dan tidak bersengketa di pengadilan.

Dalam hal ini, terdapat sejumlah studi kasus adat yang berhubungan dengan pemanfaatan tanah oleh perusahaan pertambangan di antaranya sebagai berikut.

1. Industri pertambangan di Pilburra (Western Australia) pada awalnya memiliki sengketa dengan masyarakat adat, namun dalam perkembangannya hingga saat ini telah terdapat 1.300 kesepakatan antara perusahaan pertambangan dengan masyarakat adat mengenai kepemilikan tanah di wilayah Pilburra.
2. Rio Tinto yang merupakan salah satu perusahaan pertambangan terbesar di Australia memiliki kesepakatan dengan masyarakat adat yang mewajibkan komposisi setidaknya 20% dari pegawainya berasal dari masyarakat adat maupun penggunaan 11% dari *procurement* (pengadaan barang dan jasa) dari perusahaan/bisnis yang dimiliki oleh masyarakat adat.

Sebagian besar tanah adat yang telah diklaim oleh masyarakat adat berada di bagian utara Australia. Setelah melalui proses sekitar 25 tahun, saat ini Pemerintah Australia telah mengalokasikan sekitar 40% tanah kepada masyarakat adat dan diperkirakan akan mecapai 70% pada tahun 2030.

Tantangan besar ke depan dari pengelolaan tanah adat tersebut adalah bagaimana Pemerintah Federal dapat mendorong pemilik tanah adat untuk memanfaatkan tanah guna mendorong pemajuan perekonomian serta meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat adat di daerah tersebut. Saat ini sudah terdapat sejumlah inisiatif antara lain pembentukan badan Indigenous Business Australia untuk mendorong pemberdayaan masyarakat adat, pembentukan yayasan beranggotakan masyarakat adat untuk mengelola potensi ekonomi dari tanah adat, maupun pemberian pinjaman dengan suku bunga rendah bagi bisnis/perusahaan masyarakat adat.

Dengan demikian, berkaca dari praktik empiris baik lingkup nasional maupun internasioanl, untuk membentuk peraturan perundang-undangan tentang hak ulayat yang ditujukan untuk mewujudkan keadilan, semangat konstitusi harus menjadi prinsip dasarnya.Penguasaan oleh negara yang diwujudkan dalam lima kewenangan atau fungsi itu merupakan kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan dari tujuan akhirnya, yakni tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian, "keberhasilan" RUU ini diukur dari potensinya untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam hal ini, minimal dapat memperkecil ketidakadilan dalam akses

terhadap SDA dengan menerapkan keadilan korektif (Dias, 1985; Simposon, 1991, Posner, 1995).

B. Urgensi Undang-Undang tentang Masyarakat Hukum Adat

Keberadaan MHA sejak awal telah memiliki berbagai penafsiran bila dilihat dari berbagai sudut pandang. Di bidang hukum misalnya, para penstudi hukum di Indonesia akan menggunakan istilah "hukum" di antara masyarakat dan adat, sehingga menjadi masyarakat hukum adat. Bagi penstudi sosial, tampaknya istilah hukum tersebut terlalu mengikat MHA pada satu aspek sehingga lebih banyak digunakan istilah Masyarakat Adat. Belum pula termasuk pendapat-pendapat lain dengan beragam istilah lain beserta argumentasi penggunaannya.

Ada yang menempatkan MHA sebagai satuan masyarakat istimewa karena keterikatannya yang kuat dengan asal-usul suatu negara, sehingga MHA perlu diberikan kekhususan seperti nama tersendiri; "desa adat, masyarakat hukum adat" yang diatur dalam produk hukum yang menyatakan kekhususan –dalam hal ini ketradisionalannya. Pemahaman tersebut bila ditelurusi akan berakar pada doktrin *cultural relativism*. Pemahaman yang diajarkan dalam doktrin ini adalah bahwa budaya merupakan satu-satunya keabsahan hak atau kaidah moral sehingga hak asasi harus dipahami dari konteks kebudayaan dari masing-masing negara.

Ada pula yang menganggap tidak perlu menempatkan MHA sebagai kesatuan masyarakat hukum yang dikhususkan. Baik MHA maupun masyarakat hukum pada umumnya dianggap sebagai entitas masyarakat yang sama-sama hidup saat ini, dan harus dipandang sebagai entitas yang setara. Pemikiran yang seperti ini erat dengan doktrin kontemporer universalisme yang dikembangkan oleh Aristoteles. Pemahaman ini menempatkan hak-hak manusia sebagai sesuatu yang universal sehingga mengarah pada kode-kode moral universal. Pada akhirnya, budaya-budaya primitif akan berkembang untuk kemudian memiliki sistem hukum dan hak yang sama dengan budaya Barat.

Pendapat Penulis sendiri, dalam konteks Indonesia, nampaknya pemahaman yang tepat digunakan adalah doktrin relativisme budaya. Hal ini berkaitan dengan aspek kesejarahan Indonesia yang memiliki dinamika sangat panjang, serta kondisi kekinian yang beragam –

sebagaimana didalilkan oleh para pendiri bangsa dengan sesanti Bhinneka Tunggal Ika. Aspek historis inilah yang perlu dijadikan pahami sebagai dasar filosofis bahwa, apa yang terjadi di masa lalu akan memberikan arahan terhadap langkah yang dapat diambil di masa mendatang. Fakta historis sendiri telah menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara yang majemuk dan beragam. Keberagaman inilah yang perlu diakui dan dihormati oleh sistem hukum positif negara. Sehingga, bilapun perlu penyeragaman, yang perlu diseragamkan atau diuniversalkan adalah bagaimana mekanisme suatu hukum positif dapat melindungi/memenuhi hak-hak MHA sehingga masih ada celah untuk mengutamakan realisasi pelaksanaan pemenuhan hak MHA yang tetap konstitusional.

Masyarakat Hukum Adat (MHA), mempunyai padanan dengan istilah masyarakat adat (bahasa Indonesia), *Indigenous People* (Inggris), dan *Adat rects gemenschappen* (Belanda), merupakan entitas masyarakat yang memiliki tatanan kehidupan sebagaimana leluhur mereka, serta mempunyai ikatan yang kuat dari aspek kesejarahan, terutama berkaitan dengan asal usul dan wilayahnya. MHA telah mengalami dinamika panjang dalam sejarah Indonesia, mulai dari bentuk aslinya pada masa kerajaan-kerajaan nusantara, jatuhnya kedaulatan kerajaan-kerajaan tersebut pasca-datangnya penjajah, penyeragaman seluruh aspek masyarakat –termasuk MHA dalam perjuangan kemerdekaan, hingga keberadaannya pasca-kemerdekaan sampai masa reformasi saat ini.

Begitu pula dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, MHA telah banyak mengalami rezim kekuasaan yang masing-masing punya perlakuan tersendiri terhadap eksistensi mereka. Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto misalnya, terjadi pemukulrataan definisi seluruh masyarakat hukum sehingga keberadaan dan definisi MHA disamakan dengan definisi desa secara umum. Hal ini tentu merupakan suatu pukulan telak bagi MHA karena dengan kondisi demikian, hak-hak tradisional MHA pun ikut hilang seiring dengan tidak diakuinya eksistensi mereka.

Adapun saat ini, salah satu tuntutan reformasi yakni penegakan terhadap hak asasi manusia tampak telah memberikan harapan baru bagi MHA. Berbagai mekanisme yang dihadirkan baik melalui lembaga negara maupun peraturan perundang-undangan –walaupun masih jauh dari sempurna, setidaknya telah memuat pengaturan mengenai

MHA sebagai kesatuan masyarakat yang dibedakan dari masyarakat hukum (seperti desa) pada umumnya. Hal tersebut pun disusul dengan keluarnya putusan-putusan yang menguatkan keberadaan MHA, seperti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 35/PUU-X/2012 yang merupakan putusan dari *judicial review* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, berhasil mengembalikan hutan adat menjadi milik MHA.

Namun demikian, meskipun telah didukung oleh beragam mekanisme, nyatanya pemenuhan hak-hak MHA hingga saat ini masih belum bisa dinyatakan maksimal. Bila berkaca pada kasus-kasus pelanggaran MHA yang masih terjadi hingga saat ini, maka dapat disimpulkan masih terdapat paradigma pengesampingan MHA dalam pembangunan dengan berbagai alasan, seperti: MHA telah tertinggal jauh dalam pembangunan sehingga butuh waktu lama untuk dapat melakukan pembangunan terhadap MHA; MHA memiliki hukum adat yang bertentangan dengan hukum positif sehingga MHA menolak program pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah; atau instrumen hukum yang ada masih sangat kurang untuk dapat merumuskan upaya dan tanggung jawab pemerintah terhadap MHA, serta alasan-alasan lainnya.

Sebagian dari alasan di atas tidak dapat dipungkiri memang benar, namun, alasan-alasan tersebut ternyata hanyalah paradigma umum tanpa bukti di lapangan. Di saat yang bersamaan pula, alasan-alasan tersebut tentu tidak dapat dijadikan alasan pembenar bagi negara untuk menghentikan upaya pemenuhan hak-hak MHA bilamana Indonesia masih mencita-citakan terwujudnya *Welfare State*.

Hingga saat ini, tidak sedikit undang-undang serta peraturan turunannya yang menyangkut MHA, dan belum termasuk peraturan pelaksanaannya maupun produk hukum daerah. Dari beberapa undang-undang tersebut, ada di antaranya yang telah mengalami dinamika, seperti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang beberapa pasalnya dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan inkonstitusional sehingga diberlakukan kembali Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, serta Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang saat ini berlaku undang-undang baru yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Meskipun telah banyak undang-undang yang dibentuk dengan memuat ketentuan-ketentuan mengenai MHA, apa yang ditemukan di lapangan tidak menunjukkan kondisi yang baik bagi kehidupan MHA. MHA acapkali menerima perlakuan diskriminatif dari berbagai pihak. Tindakan atau perlakuan diskriminatif tersebut, pada akhirnya akan berimplikasi pada terhalangnya pemenuhan hak konstitusional MHA itu sendiri. Perlakuan diskriminatif tersebut berasal dari beberapa faktor yakni faktor internal (dari dalam MHA itu sendiri) maupun faktor eksternal seperti pemerintah (faktor regulasi), perusahaan-perusahaan besar (faktor ekonomi). Bila berkaca pada kasus yang telah terjadi, semisal etnifikasi terhadap AKUR (Adat Karuhun Urang) di Cigugur, Kuningan, saat ini faktor eksternal nampaknya juga telah bertambah yakni faktor dari masyarakat di luar MHA.

Adapun yang paling sering terjadi adalah terjadi konflik terkait dengan wilayah adat –terutama hutan adat yang menghadapkan MHA dengan perusahaan-perusahaan. Perusahaan swasta berskala besar yang bergerak di bidang industri, seperti perkebunan, kehutanan, dan pertambangan kerapkali justru mendapatkan dukungan dari negara. Keberpihakan pada modal besar untuk mengoptimalkan keuntungan yang sebesar-besarnya dari lahan yang tersedia, pada akhirnya cenderung mengabaikan esksistensi MHA yang hidupnya sangat bergantung pada lahan-lahan yang diambil alih oleh pemilik modal.

Sekelumit problem yang terjadi di atas, menggambarkan kesenjangan yang cukup jauh antara *das sein* dan *das sollen* pemenuhan hak konstitusional MHA. Permasalahan yang dihadapi terkait hak-hak MHA bukan hanya pada tahap implementasi, namun sudah sejak tahap regulasi. Hal ini terbukti dengan tidak adanya undang-undang organik yang secara rinci mengatur hak-hak MHA serta sanksi bagi yang melanggar ketentuannya. Pengaturan MHA sampai saat ini tersebar secara parsial dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang itu pun bersifat sektoral pada sektor hutan dan sumber daya alam.

Kondisi di atas tentu akan berimbas pada produk hukum daerah yang digagas di daerah-daerah yang memiliki MHA. Pada prosesnya, pengidentifikasian MHA dalam produk hukum daerah dilakukan tanpa barrier yang jelas. Problem ini telah ditemukan bukan hanya dalam produk hukum daerah, namun dalam undang-undang yang ada saat ini. Beberapa undang-undang di dalamnya memiliki pengaturan yang

berkaitan dengan MHA, justru menaruh perbedaan dengan undang-undang lainnya. Tentu dalam praktik implementasinya, hal ini akan menimbulkan beragam penafsiran yang berbeda-beda.

Melihat teks tertulis konstitusi, memang tidak ada yang salah dengan sebaran undang-undang yang memuat ketentuan MHA saat ini. Pasal 18B ayat (2) jelas menyatakan bahwa pengaturan MHA diatur dalam undang-undang, bukan diatur dengan undang-undang. Artinya, secara normatif memang tidak ada kewajiban bagi negara untuk membentuk suatu undang-undang khusus tentang MHA.

Namun demikian, permasalahan yang dihadapi bila pengaturan MHA dilakukan secara parsial sebagaimana terjadi saat ini adalah, sulit melakukan identifikasi terhadap MHA itu sendiri. Hal tersebut terlihat setidaknya dengan terminologi, definisi, dan kriteria MHA yang berbeda-beda dalam undang-undang yang ada. Pada akhirnya, identifikasi MHA sangat bergantung pada lembaga atau instansi yang menginisiasi atau melaksanakan peraturan undang-undang pada sektornya masing-masing.

Istilah-istilah yang digunakan hingga saat ini antara lain masyarakat hukum adat, masyarakat adat, masyarakat tradisional, komunitas adat terpencil, sampai pada istilah desa atau nama lainnya. Definisi dan kriteria yang diberikan dalam masing-masing undang-undang tersebut pun berbeda-beda, sesuai dengan pendekatan masing-masing lembaga/instansi yang menanganinya.

Sulit memang menyalahkan kaidah normatif dalam konstitusi, karena mungkin pada saat dirumuskan, para perumus memiliki argumentasi dengan berkaca pada kenyataan yang ada di masanya, yang tentu saat ini telah sangat berbeda dan tidak relevan. Pertimbangan untuk memberikan pengaturan MHA dengan undang-undang saat ini tampaknya belum menjadi agenda yang mendesak. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) yang telah menyiapkan draf RUU Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat tahun 2012, namun hingga saat ini belum juga tembus menjadi undang-undang. Belum lagi dengan risiko inkonstitusionalitas apabila RUU tersebut menjadi undang-undang. Kondisi inilah yang kemudian membuat MHA di seluruh penjuru Indonesia harus terus bersabar, menunggu pengaturan yang mempertegas keberadaan mereka, meskipun pelanggaran atas hak-haknya terus terjadi.

Secercah harapan muncul ketika Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan yang diajukan dalam *judicial review* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Melalui putusannya, Mahkamah Konstitusi menentukan bahwa hutan adat bukan lagi menjadi hutan negara yang berada di wilayah masyarakat hukum adat, namun hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Hal tersebut merupakan salah satu momentum positif bagi MHA, karena melalui putusan ini, berjuta-juta hektar hutan adat yang sebelumnya dikuasai oleh negara, jatuh kembali ke tangan MHA. Artinya, salah satu permasalahan pada aspek regulasi, khususnya terkait hak MHA terhadap hutan adat –setidaknya telah diakui.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut perlu diimplementasikan dengan sungguh-sungguh, karena telah banyak kasus yang terjadi selama kurun waktu Undang-Undang Kehutanan disahkan hingga *judicial review*-nya diputus. Bila melihat kasus-kasus tersebut, tampaknya memang perlu memasukkan pengaturan MHA ke dalam suatu undang-undang organik dengan tujuan memberikan arah pada undang-undang lain maupun peraturan perundang-undangan di bawahnya. Tentu saja perlu desain yang hati-hati agar menjaga kualitas undang-undang tersebut sehingga rumusan yang didapat tetap memenuhi kebutuhan MHA tanpa mengesampingkan syarat konstitusionalitasnya terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Harapannya pula, dengan arah pengaturan yang jelas, kualitas produk hukum daerah dapat menyesuaikan dengan kebutuhan yang ada.

Selain itu, perlu diingat bahwa kehidupan MHA, sama seperti masyarakat pada umumnya meliputi sangat banyak sektor, bukan hanya kehutanan. Karena pada kenyataannya, MHA juga kerapkali mendapatkan diskriminasi pada sektor pelayanan publik. Sebagian MHA yang menganut aliran kepercayaan leluhur, pada praktiknya mengalami kesulitan dalam pembuatan dokumen catatan-catatan sipil semisal KTP dan Kartu Keluarga. Pengosongan kolom agama pada KTP MHA penganut kepercayaan leluhur berakibat pada terhalangnya akses MHA pada pelayanan publik yang lain seperti tidak dapat dibuatnya rekening bank atau kurikulum pendidikan yang belum mengakomodir kepercayaan leluhur dalam proses pembelajaran.

Melihat praktik diskrimasi MHA pada berbagai bidang di atas, tampak bahwa hal tersebut merupakan dampak dari belum adanya

regulasi yang memberikan jalan keluar atas "hak tradisional" MHA serta sanksi bagi para pelanggar hak MHA tersebut, atau belum efektifnya penerapan peraturan yang ada. Bagi daerah yang terdapat MHA namun belum memiliki pengaturan mengenai MHA, diperlukan upaya untuk membuat regulasi terkait MHA yang di dalamnya memuat pula rumusan sanksi bagi pelanggar hak MHA, yang tetap memperhatikan bagaimana pembuktian pelanggaran hak tersebut. Adapun di daerah-daerah yang telah memiliki instrumen hukum mengenai MHA, implementasi atas aturan tersebut harus ditegakkan sebagaimana mestinya tanpa pandang bulu. Perlu ketegasan dalam mengimplementasikan aturan hukum mengenai MHA, termasuk bila yang melanggar hak MHA tersebut adalah para pemodal atau perusahaan swasta.

BAB 9

KASEPUHAN CIPTAGELAR: POTRET EMPIRIS KEHIDUPAN DAN PEMENUHAN HAK KONSTITUSIONAL MASYARAKAT ADAT

A. Kasepuhan Ciptagelar Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat

Setelah di bab sebelumnya definisi dan makna MHA ditemukan serta pengaturan mengenai MHA dalam peraturan perundang-undangan dijabarkan, maka hal penting yang selanjutnya harus dibahas merupakan apakah masyarakat Kasepuhan Ciptagelar dapat diklasifikasikan sebagai MHA. Pertanyaan tersebut dapat dijawab melalui dua perspektif, yakni melalui perspektif teoretis dan perspektif hukum positif.

Bila melihat syarat-syarat umum secara teoretis, berdasarkan hasil penelitian lapangan Kasepuhan Ciptagelar sangat memenuhi kriteria sebagai masyarakat adat, dengan uraian sebagai berikut.

1. Memiliki wilayah yang merupakan peninggalan leluhur atau nenek moyangnya

   Wilayah yang didiami oleh *incu putu* Kasepuhan Ciptagelar saat ini tersebar di tiga kabupaten, yakni Kabupaten Sukabumi, dan Kabupaten Bogor di Provinsi Jawa Barat, dan Kabupaten Lebak di Provinsi Banten. Wilayah tersebutlah yang kemudian menurut para responden merupakan wilayah kekuasaan *Abah* selaku pemimpin adat Kasepuhan Ciptagelar. Wilayah kekuasaan Abah tersebut, secara jelas merujuk pada wilayah adat, yang meskipun belum mendapat pengakuan secara normatif dan pengesahan secara

administratif oleh negara,[178] namun oleh masyarakat yang tinggal di dalamnya masih diakui legitimasi kekuasaan adatnya.

Penuturan responden menyatakan bahwa wilayah adat Kasepuhan Ciptagelar merupakan wilayah adat paling luas dari seluruh kasepuhan yang tergabung dalam Kesatuan Adat Banten Kidul serta MHA lain di Jawa Barat.

2. Mempunyai garis keturunan yang berasal dari penduduk asli

   Penduduk asli yang dimaksud pada penelitian ini adalah masyarakat Sunda yang merupakan penduduk asli wilayah yang sekarang menjadi Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten. Meskipun tidak ada satu pun responden yang menyatakan secara tegas bahwa masyarakat Ciptagelar merupakan keturunan langsung dari Kerajaan Sunda, penjelasan yang didapat dari responden selalu mengarahkan bahwa awal perpindahan Kasepuhan Ciptagelar berasal dari wilayah yang sekarang tercatat sebagai Kabupaten Bogor.[179]

   Referensi sejarah menunjukkan bahwa Kerajaan Sunda beribukota terakhir kali di Pakuan Pajajaran, yang ditengarai berada di seputar wilayah Bogor saat ini.[180] Lepas dari perdebatan apakah masyarakat Kasepuhan Ciptagelar merupakan sisa-sisa masyarakat Pajajaran yang berpindah ke wilayah selatan Jawa Barat, realita di lapangan menunjukkan bahwa Kasepuhan Ciptagelar merupakan bagian dari keturunan Sunda yang masih melaksanakan hukum adatnya. Selain itu, bila pun keturunan Sunda terlalu general untuk merujuk pengertian keturunan penduduk asli, Kasepuhan Ciptagelar sendiri telah memiliki catatan mengenai keturunan mereka sendiri selama 10 generasi kasepuhan.

---

[178]Hingga saat ini wilayah Kasepuhan Ciptagelar masih tercatat sebagai bagian dari Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS).

[179]Hasil wawancara dengan Abah Ugi Sugriana Rakasiwi, Ki Karma, dan Yoyo Yogasmana.

[180]Selain menurut versi sejarah tersebut, legenda mengenai kehancuran Kerajaan Sunda memberikan gambaran bahwa sisa-sisa masyarakat yang masih ingin melestarikan cara hidup sebagaimana diajarkan oleh leluhurnya diperintahkan oleh Prabu Siliwangi untuk bergerak (berpindah) ke wilayah selatan. Kasepuhan Ciptagelar –beserta kasepuhan-kasepuhan yang lain sendiri secara geografis berada di wilayah selatan Jawa Barat dan Banten.

3. Memiliki budaya dan bahasa sendiri

   Sistem budaya dan bahasa yang digunakan oleh masyarakat Kasepuhan Ciptagelar sehari-hari adalah budaya dan bahasa Sunda, yang lebih spesifik mengarah pada Sunda Pakidulan.[181] Masyarakat Sunda secara umum memiliki ciri khas sendiri dalam hal budaya dan bahasa yang tidak jarang dianggap salah kaprah sebagai salah satu dialek bahkan subdialek dari budaya dan bahasa Jawa.

   Kasepuhan Ciptagelar sendiri memiliki ciri khas budaya dan bahasa yang tidak ditemukan di wilayah Tatar Sunda lainnya. Ciri khas tersebut bersumber dari hukum adat yang masih berlaku di wilayah Ciptagelar. Bila masyarakat Sunda dialek Priangan menggunakan *undak usuk basa* (penjenjangan bahasa yang menyesuaikan dengan usia dan status lawan bicara), hal seperti tersebut tidak terlalu dipraktikkan (namun tetap dikenal) oleh masyarakat kasepuhan. Akar fenomena perbedaan tersebut sejatinya dapat dikembalikan ke hukum adat karena nyatanya *karuhun* Sunda sendiri tidak menggunakan *undak usuk basa*, dan *undak usuk basa* sendiri merupakan pengaruh dari Kesultanan Islam dari Jawa yang menyebarkan agama Islam di Tatar Sunda setelah Kerajaan Sunda berhasil ditaklukkan.

4. Memiliki sistem aturan atau hukum adat

   Kasepuhan Ciptagelar mengenal aturan atau hukum adat dengan istilah *Tali Paranti Karuhun*. Konsep ini merujuk pada aturan-aturan yang memuat keharusan dan larangan bagi masyarakat di wilayah kasepuhan. Kekuatan mengikat dari aturan-aturan ini sangat kuat, karena, *pertama*, berasal dari kesadaran masyarakat kasepuhan akan identitasnya serta tujuannya hidup di *buana* (alam dunia) sehingga tidak dapat bertindak sesuka hati, namun harus mematuhi segala aturan adat yang ada, dan *kedua*, sanksi yang diterima selain bersifat fisik, juga bersifat batiniah atau gaib.[182]

---

[181]Secara garis besar saat ini dikenal tiga dialek Sunda, yakni dialek Priangan (meliputi wilayah yang saat ini tercatat sebagai Bandung, Cianjur, Tasikmalaya, Purwakarta, dan sekitarnya), dialek Kidul (meliputi wilayah Banten Selatan dan Jawa Barat bagian Selatan, serta dialek percampuran antara Sunda dengan Jawa (meliputi wilayah Serang di Banten dan Cirebon, Indramayu, Majalengka, Ciamis, Banjar dan sekitarnya di Jawa Barat).

[182]Wawancara penulis dengan responden Ki Karma sebagai "dukun"/ahli pengobatan di Kasepuhan Ciptagelar. Istilah dukun di sini lebih merujuk pada tabib. Wawancara dilakukan pada tahun 2017.

Ketaatan ini merefleksikan bahwa tali paranti karuhun merupakan *primary rules*[183] yang mengikat kehidupan masyarakat kasepuhan.

Aspek-aspek di atas secara jelas telah menunjukkan bahwa Kasepuhan Ciptagelar merupakan entitas MHA. Bahkan, bila dirunut kembali dari sudut pandang sejarah, Kasepuhan Ciptagelar memiliki isu sentral dibandingkan dengan kasepuhan-kasepuhan lain di wilayah Banten Kidul. Hal tersebut memperhatikan bahwa pola *semi-nomaden* yang mereferensikan kebiasaan masyarakat Kerajaan Sunda zaman dahulu hanya ditemukan di Kasepuhan Ciptagelar. Begitupula dengan sistem pertanian yang berlaku serta hukum adat lainnya yang berlaku, masih diberlakukan secara konsisten bahkan di saat kasepuhan-kasepuhan lain mulai meninggalkannya.[184] Selain itu, wilayah kekuasaan adat termasuk di dalamnya berupa hutan adat dituturkan[185] merupakan wilayah adat paling luas jika dibandingkan dengan MHA di wilayah kasepuhan-kasepuhan Banten Kidul maupun MHA lainnya di Jawa Barat dan Banten.

Adapun dalam tataran hukum positif, hingga saat ini Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Kabupaten Sukabumi belum memiliki instrumen peraturan daerah khusus mengenai MHA. Hal tersebut sangat tertinggal apabila dibandingkan dengan Pemerintah Kabupaten Lebak di Provinsi Banten, yang telah memiliki dua.[186] Peraturan-peraturan yang ditemukan berkaitan dengan MHA adalah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilaya Provinsi Jawa Barat Tahun 2009-2029 dan

[183]Hart membagi hukum ke dalam dua keluarga besar, yakni *primary rules* dan *secondary rules*. *Primary rules* menurut Hart ini merupakan sistem hukum primer yang merujuk pada sistem hukum kebiasaan, atau yang dalam studi hukum di Indonesia disebut dengan hukum adat, dalam Rudy, 2017, *Pembangunan Hukum di Daerah Membangun Legislasi yang Mengayomi*, (Bandar Lampung: AURA Publishing), hlm. 78.

[184]Contoh kecil dari hukum adat yang mulai ditinggalkan oleh kasepuhan lain misalnya sistem pertanian dan desain bangunan tinggal, saat ini hanya berlaku di Kasepuhan Ciptagelar.

[185]Wawancara penulis dengan responden Yoyo Yogasmana sebagai juru bicara Kasepuhan Ciptagelar. Wawancara dilakukan pada tahun 2017.

[186]Peraturan tersebut yakni Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 32 Tahun 2001 tentang Perlidungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy dan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pengakuan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung. Kedua peraturan tersebut menempatkan Kasepuhan Ciptagelar bukan sebagai wilayah MHA, namun sebatas wilayah konservasi dan penelitian.

Hal penting terkait pengakuan Kasepuhan Ciptagelar sebagai satuan MHA dapat ditemukan pada Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pengakuan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan. Lampiran 1 memuat daftar nama kasepuhan di wilayah Kabupaten Lebak, dengan tidak mencantumkan Kasepuhan Ciptagelar di dalamnya, namun lampiran 2 yang berisi peta wilayah adat, mencantumkan Kasepuhan Ciptagelar di dalamnya.

Kondisi demikian menunjukkan bahwa Kabupaten Lebak sebagai kabupaten yang telah memiliki kesadaran melakukan perlindungan terhadap MHA sangat mengakui Kasepuhan Ciptagelar sebagai entitas MHA yang memiliki wilayah adat di wilayah kabupatennya, yang sebagian masuk ke dalam wilayah Kabupaten Lebak. Artinya, meskipun belum memiliki pengaturan dan pengakuan di wilayah asalnya (Sukabumi dan Jawa Barat), MHA ini telah memiliki *power* yang diakui oleh Pemerintah Kabupaten Lebak. Realita tersebut secara nyata telah menunjukkan bahwa Kasepuhan Ciptagelar telah dipandang oleh pemerintah daerah; meskipun secara parsial hanya oleh Pemerintah Kabupaten Lebak memiliki kekuasaan yang kuat dan diakui sebagai MHA.

B. Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat pada Kasepuhan Ciptagelar

Kasepuhan Ciptagelar secara administratif berada di Desa Sirnaresmi, Kecamatan Cisolok, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu kasepuhan yang tergabung dalam Kesatuan Adat Banten Kidul. Jarak Kasepuhan Ciptagelar ibukota kabupaten 46 kilometer dan dari ibukota provinsi 198 kilometer.[187]

Istilah kasepuhan berasal dari bahasa Sunda, dengan kata dasar *sepuh* yang berarti tua. Hal ini menunjukkan bahwa kasepuhan merupakan

[187]http://www.ciptagelar.info/lokasi/ diakses pada 10 Maret 2017 pukul 14:54 wib yang dibenarkan oleh responden Upar Suparman, bahwa web tersebut merupakan web resmi yang dikelola oleh responden Yoyo Yogasmana.

pemukiman yang sudah berumur tua. Urutan pemukiman tua dalam budaya Sunda dibagi menjadi tiga tahap, yaitu Kabuyutan, Kasepuhan, dan Kanoman.[188] Wilayah-wilayah dengan istilah kanoman sering kali ditemukan di wilayah Cirebon karena kebudayaan yang berkembang di sana merupakan kebudayaan baru dan hasil percampuran antara Sunda dengan Jawa. Kemudian wilayah-wilayah kasepuhan ditemukan di wilayah-wilayah Banten, Kidul karena memiliki sejarah yang kuat dengan Kerajaan Sunda terutama Pajajaran, dan istilah kabuyutan dalam praktik sering digunakan untuk merujuk pada masyarakat Baduy, yang entitasnya telah ada dan diakui oleh Kerajaan Sunda zaman dahulu dan memiliki tugasnya sendiri terpisah dengan Kerajaan Sunda.[189]

1. Gambaran Umum Kasepuhan Ciptagelar

Sebelum memberikan gambaran umum lokasi penelitian, perlu ditegaskan kembali bahwa wilayah adat, tidak sepenuhnya tunduk pada batasan-batasan administratif yang telah dicatatkan oleh pemerintah. Untuk Kasepuhan Ciptagelar misalnya, wilayah yang diklaim sebagai wilayah adat kasepuhan sendiri tersebar pada tiga kabupaten di dua provinsi, yakni Kabupaten Sukabumi dan Kabupaten Bogor di Provinsi Jawa Barat, serta Kabupaten Lebak di Provinsi Banten.

Adapun yang akan digambarkan selanjutnya berfokus pada wilayah kasepuhan yang berada di Kabupaten Sukabumi. Hal ini dilakukan mengingat *Imah Gede* yang berada di *Kampung Gede*[190]

---

[188]Kabuyutan mengandung makna pemukiman sangat (paling) tua, kasepuhan berarti pemukiman tua, dan kanoman, bermakna pemukiman muda.

[189]Judistira Garna, *Kaitan Pajajaran dengan Orang Baduy di Kanekes, dalam Politik Agraria & Pakuan Pajajaran dan Esai-esai Lain tentang Kebudayaan Sunda* (Seri Sundalana 13). (Bandung: Pusat Studi Sunda, 2015), hlm.146-168.

[190]Terkait istilah kampung gede sendiri terdapat perbedaan pendapat di antara responden, yakni Pak Upar Suparman dan Kang Yoyo Yogasmana. Pak Upar menganggap bahwa tidak ada istilah kampung gede, yang ada hanyalah imah gede, berbeda dengan Kang Yoyo yang menyatakan bahwa kampung gede merupakan wilayah kampung tempat imah gede berada. Penulis menyimpulkan kemudian bahwa istilah kampung gede sendiri, lepas dari siapapun penciptanya, muncul untuk menyederhanakan penamaan wilayah di mana imah gede sebagai pusat Kasepuhan Ciptagelar berada. Hal ini terbukti dengan beberapa makalah, artikel ilmiah, ataupun artikel di media yang menggunakan nama kampung gede. Hal ini juga akan berkaitan erat dengan kondisi sosiopolitis di mana MHA Kasepuhan Ciptagelar tidak ingin penyebutan wilayahnya disatukan dengan nama wilayah administratif yakni Desa Sirnaresmi.

sebagai "pusat" kasepuhan secara administratif tercatat berada di wilayah Kabupaten Sukabumi. Secara kultural pun, tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara daerah-daerah tersebut karena ketiganya sama-sama merupakan wilayah dengan corak kebudayaan Sunda *Pakidulan*.[191]

Gambar 9.1 Imah Gede yang Menjadi Penanda Kampung Gede sekaligus Bersebelahan dengan Kediaman Sesepuh/Abah

Kasepuhan Ciptagelar secara administratif berada di wilayah dusun Sukamulya, Desa Sirnaresmi, Kecamatan Cisolok, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat. Secara sosio kultural masyarakat Kasepuhan Ciptagelar memiliki corak Sunda Pakidulan (Sunda di wilayah selatan) yang memiliki beberapa perbedaan terutama dari segi bahasa jika dibandingkan dengan masyarakat Sunda Priangan.[192]

[191]Wilayah selatan yang dimaksud meliputi Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Cianjur bagian selatan, Kabupaten Garut, Kabupaten Tasikmalaya bagian selatan, dan Kabupaten Pangandaran di Provinsi Jawa Barat serta Kabupaten Lebak bagian selatan dan Kabupaten Pandeglang bagian selatan di Provinsi Banten.

[192]Wilayah Sunda Priangan sendiri meliputi antara lain Kabupaten Bogor, Kabupaten Sukabumi bagian tengah, Kabupaten Cianjur bagian tengah, Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Bandung Barat, Kabupaten Bandung, dan Kabupaten Sumedang.

Kabupaten Sukabumi sendiri merupakan 1 (satu) dari 27 (dua puluh tujuh) kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat. Berdasarkan posisi geografis, Kabupaten Sukabumi berada di wilayah selatan Pulau Jawa dengan batas-batas sebagai berikut:

- Utara : Kabupaten Bogor
- Selatan : Samudra Indonesia
- Barat : Kabupaten Lebak dan Samudera Indonesia
- Timur : Kabupaten Cianjur[193]

Letak geografis tersebut memberikan penanda yang jelas mengapa wilayah barat yang diklaim sebagai wilayah adat Kasepuhan Ciptagelar melingkup tiga daerah, karena memang secara geografis bersebelahan, yang secara sosiologis ditemukan budaya yang identik.

Wilayah yang diklaim sebagai wilayah adat Kasepuhan Ciptagelar melingkupi wilayah yang tersebar di tiga daerah sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Wilayah adat tersebut sebagaimana tergambar dalam peta di bawah ini. Gambar pertama merupakan peta Provinsi Jawa Barat dan Banten sebagai wilayah *Tatar Sunda*,[194] dan gambar kedua merupakan hasil *zoom* dengan memperhatikan rasio ukuran gambar dari gambar pertama yang merupakan peta wilayah adat Kasepuhan Ciptagelar.

[193]BPS, *Kabupaten Sukabumi dalam Angka*, (Sukabumi: BPS Kabupaten Sukabumi, 2017), hlm. 3

[194]Istilah Tatar Sunda secara sosiologis mengacu pada wilayah-wilayah yang dahulu berada dalam kekuasaan kerajaan-kerajaan Sunda (Salakanagara, Tarumanagara, Sunda, Galuh, Pajajaran, dan sebagainya yang saat ini menjadi wilayah Provinsi Banten dan Provinsi Jawa Barat serta sebagian kecil wilayah Kabupaten Cilacap di Provinsi Jawa Timur.

Gambar 9.2 Peta Wilayah Adat Kasepuhan Ciptagelar Berdasarkan Peta Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten

Mengenai Desa Sirnaresmi di mana Kasepuhan Ciptagelar berada, diperoleh informasi sebagai berikut: luas wilayah 4.917 ha, dengan ketinggian dari permukaan laut 620 –1200 m, dengan suhu rata-rata 20-23°C, maka suhu di daerah ini tergolong dingin/sejuk. Desa Sirnaresmi berbatasan sebelah utara dengan Desa Sirnagalih Kabupaten Lebak Provinsi Banten, sebelah selatan dengan Desa Cicadas, sebelah barat dengan Desa Cicadas, dan sebelah timur dengan Desa Cianten Kabupaten Bogor. Jarak Desa Sirnaresmi ke ibukota kabupaten 33 km, dan ke ibukota provinsi 192 km.[195]

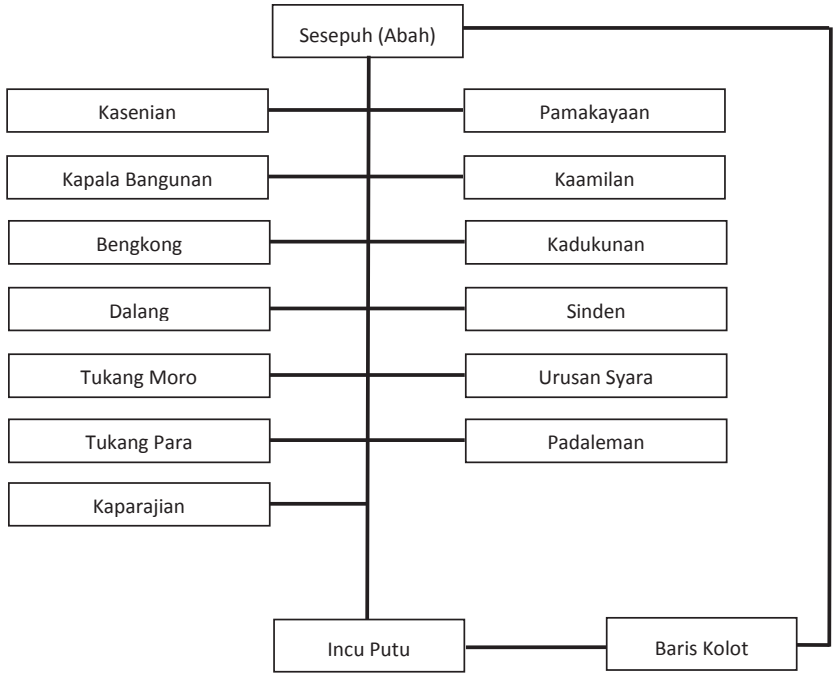
[195]Nuhrison M. Nuh, 2014, Agama/Kepercayaan Kasepuhan Ciptagelar Gunung Halimun di Sukabumi Jawa Barat, dalam *Dinamika Agama Lokal di Indonesia*, (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI), hlm. 78-79.

Desa Sirnaresmi terletak 22 km dari Pelabuhan Ratu (Ibukota Kabupaten Sukabumi, dapat ditempuh dengan kendaraan mobil, selama 1,5 jam). Dekat dengan Kantor Desa terdapat Kasepuhan Ciptamulya dan Kasepuhan Sinar Resmi, sedangkan Kasepuhan Ciptagelar terletak 16 km dari Kantor Desa Sirnaresmi, yang hanya dapat ditempuh dengan kendaraan "mobil offroad" atau motor, selama 1,5 jam. Jalan menuju Kasepuhan Ciptagelar berbatu-batu cadas, dan berkelok-kelok sehingga laju kendaraan sangat lambat dan harus berhati-hati untuk menghidari bahaya medan jalan. Jumlah penduduk Desa Sirnaresmi sejumlah 5.113 jiwa, sedangkan Desa Cicadas 5.331 jiwa. Desa Cicadas merupakan pecahan dari Desa Sirnaresmi, dan penduduknya sebagian besar merupakan anggota kasepuhan.[196]

2. Kelembagaan Adat Kasepuhan Ciptagelar

Sebagai MHA, masyarakat Kasepuhan Ciptagelar memiliki struktur kelembagaan adat. Kasepuhan Ciptagelar dipimpin oleh seorang sesepuh yang sering disebut *Abah*. Bila dilihat dari cara mendapatkan kekuasaannya, Kasepuhan Ciptagelar menggunakan bentuk monarkhi, di mana kekuasaan didapatkan berdasarkan garis keturunan. Hal tersebut juga berlaku terhadap posisi-posisi atau jabatan-jabatan lainnya dibawah Abah. Struktur kelembagaan tersebut dapat dilihat pada Bagan 9.1 berikut ini.

[196]*Loc.cit*.



Bagan 9.1 Struktur Kelembagaan Adat MHA Kasepuhan Ciptagelar

Bagan tersebut menunjukkan bahwa Kasepuhan Ciptagelar memiliki struktur kelembagaan atau yang sering disebut dengan kelembagaan adat. Puncak dari lembaga adat tersebut adalah seorang *Sesepuh*, yang dibantu oleh jabatan-jabatan lain yang disebut *rorokan*.[197] Selain itu terdapat pula jabatan baris sepuh yang dapat dianalogikan sebagai penasihat dari seorang *Sepuh*. Kemudian, dikenal pula baris kolot, yang merupakan perwakilan *Abah* yang ditugaskan di tiap *lembur* (desa) di wilayah kasepuhan sehingga dapat dianalogikan sebagai kepala daerah yang dipilih dengan sistem tunjuk langsung oleh *Abah*. Kemudian, untuk rakyat atau masyarakat kasepuhan, digunakan istilah *incu putu*.[198]

[197]Rorokan dapat dianalogikan sebagai kementerian, hasil wawancara penulis dengan responden Upar Suparman (Penerima Tamu di Kasepuhan Ciptagelar) dan *Abah* Ugi Sugriana Rakasiwi. Wawancara dilakukan pada tahun 2017.

[198]Berasal dari bahasa Sunda, yang dapat diartikan menjadi cucu-cicit, penggunaan istilah ini semakin menunjukkan bahwa MHA Kasepuhan Ciptagelar memiliki kekerabatan yang sangat kuat sehingga seluruh masyarakat kasepuhan dianggap sebagai keluarga.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa kekuasaan dalam lembaga adat tersebut bersifat turun-temurun,[199] dalam hal ini adalah jabatan atau kekuasaan *Sesepuh* selaku yang lebih sering disebut degan istilah *Abah*. Adapun untuk jabatan lainnya, pada dasarnya sama-sama mengacu pada garis keturunan, namun dalam hal ini *Abah* dapat mengubah posisi atau menukarkan antarjabatan sebagaimana *reshuffle* kabinet pada kementerian negara.

Saat ini jabatan *sesepuh* dipegang oleh *Abah* Ugi Sugriana Rakasiwi, yang lebih familiar dan selanjutnya disebut sebagai *Abah* Ugi. *Abah* Ugi sendiri merupakan generasi ke-10 di Kasepuhan Ciptagelar. *Abah* Ugi memimpin sejak tahun 2007. *Abah* Ugi memikul tanggung jawab sebagai sesepuh dikarenakan wafatnya *Abah* Anom, yang merupakan ayahanda dari *Abah* Ugi.

Gambar 9.3 *Abah* Ugi Sugriana Rakasiwi Sesepuh Kasepuhan Ciptagelar Saat Ini

[199]Masyarakat Sunda dalam hal ini menganut hubungan yang cenderung bersifat patrilineal sehingga mengutamakan keturunan laki-laki. Keturunan laki-laki dari seorang *Sesepuh* secara otomatis akan menjadi penerus berikutnya. Masyarakat Kasepuhan memiliki kepercayaan bahwa selalu akan ada keturunan laki-laki yang akan menjadi A*bah* di setiap generasi.

3. Hukum Adat di Wilayah Kasepuhan Ciptagelar

Masyarakat Kasepuhan Ciptagelar dalam kehidupannya sehari-hari memegang teguh aturan hukum adat atau yang oleh masyarakat kasepuhan disebut sebagai *tali paranti karuhun*. *Tali paranti karuhun* tersebut mengikat masyarakat kasepuhan baik dalam prosesnya mengikat masyarakat di mana pun ia berada. Pelaksanaan hukum adat secara kontinu tersebut, selain didasarkan pada sifat hukum adat yang mengikat hati masyarakatnya secara internal,[200] juga berkaitan dengan sifat masyarakat Pajajaran sebagai leluhur masyarakat Kasepuhan Ciptagelar yang terbuka, egaliter, serta memiliki sistem sosial yang kuat.[201]

Meskipun dapat diklasifikasikan sebagai hukum adat, *tali paranti karuhun* tetap memberikan ruang kepada masyarakat kasepuhan untuk berkembang dan mengikuti perubahan zaman. Hal demikian tetap harus memperhatikan aspek paling mendasar dari *tali paranti karuhun* sehingga Abah, sebagai pemimpin tertinggi di wilayah kasepuhan berperan sebagai penyaring agar perkembangan zaman dan teknologi yang masuk ke wilayah kasepuhan tidak bertentangan dengan hukum adat atau *tali paranti karuhun*.

Adapun beberapa *tali paranti karuhun* yang benar-benar masih eksis dan hingga saat ini belum mengalami perubahan atau modifikasi antara lain, *pertama*, perpindahan pusat kasepuhan. Perpindahan ini menurut *Abah*[202] merupakan titah bentuk kasih sayang dari karuhun, dikarenakan karuhun sangat menyadari bahwa lingkungan yang ditinggali secara permanen, kesuburannya akan berkurang. Karenanya perpindahan tersebut, dalam praktiknya sering dikaitkan dengan penurunan kualitas lingkungan. Meskipun demikian, perpindahan yang terjadi selalu didahului oleh *wangsit* sehingga bersifat gaib dan tidak dapat diprediksi sehingga perpindahan tersebut menjadi bersifat *semi-nomaden*. Bila dikaitkan pula dengan aspek historis, perpindahan masyarakat tersebut sangat identik dengan kebiasaan perpindahan pusat pemerintahan yang sering dilakukan oleh kerajaan-kerajaan di Tatar Sunda.[203]

---

[200]Rudy, "Hart Primary Rules di Lampung Barat", *Harian Lampung Post*, 27 Agustus 2016.

[201]Dedi Mulyadi, *Spirit Budaya*, (Purwakarta: Bagian Humas dan Protokol Setda Kabupaten Purwakarta, 2015), hlm. 10.

[202]Hasil wawancara penulis dengan *Abah* Ugi Sugriana Rakasiwi, Pemimpin Adat Kasepuhan Ciptagelar. Wawancara dilakukan pada tahun 2017.

[203]Pusat Kerajaan Sunda sendiri telah berkali-kali mengalami perpindahan, yakni dari Sundapura, beralih ke Galuh, beralih ke Sunda, beralih kembali ke

Perpindahan tersebut dilakukan hanya oleh Abah beserta beberapa orang yang dipilih oleh Abah sehingga masyarakat kasepuhan lain dapat tetap tinggal di lingkungan yang telah ditinggali. Ketika tempat baru didapatkan, maka Abah dan para pengiringnya akan membuat suatu rumah yang disebut sebagai *imah gede* yang fungsinya sama dengan keraton atau istana. Setelah tempat baru tersebut dihuni oleh Abah dan para pengiringnya, tidak ada larangan bagi masyarakat di lingkungan kasepuhan untuk membangun tempat tinggal di sekitar *imah gede* tersebut.

Adapun tempat perpindahan, tidak dapat diprediksi karena akan mengikuti *wangsit*, namun tidak akan keluar dari wilayah kekuasaan Kasepuhan Ciptagelar yang melingkupi wilayah Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Lebak, dan Kabupaten Bogor. Kasepuhan Ciptagelar sendiri telah mengalami perpindahan sebanyak 36 kali yang dicatatkan pertama kali pada tahun 1368 dari wilayah kasepuhan yang berada di Kabupaten Bogor. Artinya, sudah 649 tahun masyarakat kasepuhan melakukan perpindahan.

Tali paranti karuhun yang dijaga dengan kuat di Kasepuhan Ciptagelar selanjutnya adalah *pamakayaan* atau sistem pertanian. Siklus pertanian di lingkungan kasepuhan dilakukan secara serentak sehingga seluruh aktivitas pertanian akan terjadi secara bersama-sama. *Pamakayaan* tersebut hanya satu kali dalam satum tahun. MHA Kasepuhan Ciptagelar tidak diperkenankan menggarap lahannya lebih dari satu kali dalam satu tahun. Sistem seperti ini dalam praktiknya membawa ketahanan pangan di wilayah kasepuhan.[204]

Sistem di atas didukung dengan aturan lainnya yakni larangan keras menggunakan bahan kimia pada tanaman padi sehingga hanya pupuk alamiah yang dapat digunakan. Hal tersebut dilakukan untuk menjaga agar kesuburan tanah bertahan lebih lama. Selain itu, jenis padi yang

---

Galuh lagi, kemudian ke Pakuan Pajajaran, dan setelah Pakuan Pajajaran hancur diserang oleh Kesultanan Banten, sisa-sisa masyarakatnya yang tidak mau tunduk kepada Banten akhirnya hidup berpindah-pindah ke wilayah selatan, yang sekarang terdapat banyak kasepuhan, selengkapnya dalam Saleh Danasasmita, dkk., *Sejarah Jawa Barat: Penelusuran Masa Silam*, (Bekasi: Penerbit Padasan, 2018).

[204]Menurut penuturan Yoyo Yogasmana, hasil panen satu kali dalam satu tahun ini dapat digunakan hingga 2 sampai 3 tahun sehingga cadangan beras di seluruh wilayah kasepuhan apabila dirasionalkan dengan jumlah MHA di wilayahnya, cukup untuk persediaan selama tujuh tahun.

di tanam di wilayah kasepuhan hanya merupakan varietas padi titipan leluhur yang berjumlah 168 varietas. Adapun padi yang telah dipanen, disimpan dalam *leuit* atau lumbung padi khas masyarakat Sunda yang diperkirakan berjumlah sekitar 8.000 *leuit* di wilayah kasepuhan. Varietas, teknik penyimpanan dan penggunaan pupuk alamiah tersebutlah yang mendukung daya tahan padi selama bertahun-tahun.[205]

Kemudian, aturan lain tentang sistem pertanian di Kasepuhan Ciptagelar adalah perlakuan yang sangat istimewa terhadap padi dan hasil olahannya (terutama beras dan nasi). Bentuk perlakuan yang istimewa tersebut antara lain, penyimpanannya yang khusus, padi hanya boleh ditumbuk, nasi tidak boleh dimakan menggunakan alat bantu (sendok dan sebagainya) serta padi tidak boleh diuangkan (dijual). Hukum adat kasepuhan hanya mengizinkan untuk memperjualbelikan hasil panen nonpadi.

Terkait dengan upaya perlindungan hak konstitusional MHA di lingkungan kasepuhan, hingga saat ini dapat dikatakan memang belum maksimal. Hal tersebut selain dikarenakan belum adanya Undang-Undang khusus mengenai MHA, juga dapat dilihat dari belum adanya peraturan daerah atau produk hukum lainnya di Kabupaten Sukabumi dan Provinsi Jawa Barat yang mengatur mengenai MHA beserta hak-haknya.

Meskipun demikian, John Haba[206] menyatakan bahwa setidaknya terdapat tiga faktor mendasar yang membuat hak-hak MHA sulit untuk dipenuhi, yaitu pemerintah, pemilik modal, dan komunitas MHA itu sendiri. Secara tidak langsung, argumentasi John Haba tersebut juga menunjukkan bahwa faktor-faktor tersebutlah yang menjadi faktor pendukung perlindungan dan pemenuhan hak-hak konstitusional MHA. Adapun dalam hal di Kasepuhan Ciptagelar, perlu diakui memang upaya pemenuhan dan perlindungan dari pihak selain pemerintah lebih mendominasi.

MHA Kasepuhan Ciptagelar telah melakukan upaya pemenuhan hak konstitusionalnya secara mandiri.[207] Hal tersebut misalnya dapat

---

[205]Wawancara dengan *Abah* Ugi Sugriana Rakasiwi, pemimpin adat Kasepuhan Ciptagelar. Wawancara dilakukan pada tahun 2017.

[206]John Haba, "Realitas Masyarakat Adat di Indonesia: Sebuah Refleksi", dalam *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Volume 12 Nomor 2 Tahun 2010.

[207]Yance Arizona menggunakan istilah implementasi sendiri (*self-implementing*) untuk menyebut kondisi seperti ini, dalam Yance Arizona, *Peluang Hukum Implementasi Putusan MK 35 ke dalam Konteks Kebijakan Pengakuan Masyarakat Adat di*

dilihat pada adanya data kependudukan dari sensus yang dibuat secara mandiri oleh internal kasepuhan. Data yang dihasilkan dari sensus ini tentu lebih akurat daripada data-data statistik terutama yang dihasilkan oleh BPS. Kasepuhan selalu melakukan pencatatan yang akurat mengenai jumlah penduduk, kelahiran, kematian, pernikahan yang terjadi, serta mengenai warga yang keluar dari kasepuhan atau baru masuk dan tinggal di kasepuhan.

Selain itu juga terjadi upaya pemanfaatan teknologi demi menjaga hutan adat sebagai hak MHA Kasepuhan, yakni penggunaan teknologi *drone* untuk mengawasi hutan dari pembalakan liar. Penggunaan teknologi jarak jauh ini yang kemudian membuat hutan adat di wilayah Ciptagelar tetap terjaga. Kemudian, MHA Kasepuhan Ciptagelar juga telah menunjukkan bahwa mereka merupakan entitas yang menjadi bagian dari masyarakat NKRI. Kegiatan-kegiatan seremonial kenegaraan hingga kontestasi[208] pemilihan umum selalu diselenggarakan di wilayah kasepuhan tanpa mendapat penolakan. Artinya, dalam hal ini MHA Kasepuhan Ciptagelar tidak bersifat tertutup seperti beberapa komunitas MHA lain yang menolak pemerintahan negara.

Meskipun belum memiliki undang-undang maupun peraturan daerah, dalam implementasi sehari-hari tetap dapat dilihat upaya pemerintah pada setiap tingkatannya dalam memenuhi setidaknya hak-hak konstitusional dasar di Kasepuhan Ciptagelar. Misalnya, telah dibangunkannya fasilitas sekolah (SD, SMP, dan SMA satu atap) di lingkungan kasepuhan. Upaya membangunkan pos pelayanan kesehatan terpadu pun telah dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten.

Kalimantan Tengah, Makalah disampaikan dalam Lokakarya "Fakta Tekstual Quo Vadis Hutan Adat Pasca Putusan MK No.35/PUU-X/", Palangkaraya, Rabu 20 November 2013. Acara diselenggarakan oleh AMAN Kalteng dan WWF Program Kalimantan Tengah. Artinya, perlindungan dalam kondisi seperti ini tidak hanya diberikan oleh pihak luar (eksternal) dari luar MHA, namun juga berasal dari dalam (internal) MHA itu sendiri.

[208]Terbukti pula ketika penelitian ini dilakukan, tengah diselenggarakan masa kampanye calon Kepala Desa Sirnaresmi di mana Kampung Gede Kasepuhan Ciptagelar berada. Tidak ada bentuk paksaan dari lembaga adat dalam hal ini *Abah* untuk memilih salah satu calon kandidat, namun demikian MHA Kasepuhan senantiasa dapat melihat pilihan politik *Abah* sehingga meskipun tidak ada hukum untuk mengikuti pilihan politik *Abah*, MHA Kasepuhan hampir dapat dipastikan akan memilih calon yang didukung oleh *Abah*. Indikator tersebut berkesesuaian dengan salah satu ciri umum MHA yang berkenaan dengan solidaritas internal MHA.

Gambar 9.4 Fasilitas Sekolah yang Dibangun Pemerintah di Wilayah Kasepuhan Ciptagelar

Pemenuhan hak konstitusional ini memang lebih banyak mengacu pada status Ciptagelar sebagai bagian dari Desa Sirnaresmi, dan tidak identik dengan statusnya sebagai MHA. Namun demikian, yang perlu diperhatikan adalah terdapat simbiosis antara pemerintah dengan MHA Kasepuhan Ciptagelar yang tidak menolak program-program pemerintah tersebut.

Hal yang berbeda akan sangat dirasakan apabila dibandingkan dengan MHA Baduy di Kabupaten Lebak Provinsi Banten. Meskipun banyak yang salah kaprah karena menganggap MHA Baduy dalam menolak sama sekali pembaruan serta program pemerintah, namun dalam praktiknya memang ditemukan hukum adat yang lebih *rigid* di MHA Baduy, sehingga dalam prosesnya mempersulit upaya perlindungan dan pengakuan hak-hak konstitusional MHA tersebut. Hal demikianlah yang tidak ditemukan di Kasepuhan Ciptagelar karena program pemerintah tersebut terlaksana sesuai dengan tupoksi satuan pemerintahan yang ada. Bahkan lebih jauh, MHA Kasepuhan Ciptagelar sendiri telah mampu menerima teknologi-teknologi yang berasal dari kerja sama dengan pihak ketiga di luar pemerintah (perusahaan, yayasan, maupun pihak swasta lainnya).

Hubungan antara Kasepuhan Ciptagelar dengan pemerintah daerah pun hingga saat ini telah dibangun dengan cukup baik. Meskipun Pemerintah Kabupaten Sukabumi dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat cenderung abai terhadap isu-isu MHA dan penganut kepercayaan leluhur, namun dalam praktiknya MHA Kasepuhan Ciptagelar tetap membuka akses yang lebar terhadap program-program yang dijalankan. Oleh karena itu, dalam hal ini bukan hanya Pemerintah Kabupaten Sukabumi dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat saja yang berupaya mengembangkan Kasepuhan Ciptagelar, namun juga Pemerintah Kabupaten Lebak dari Provinsi Banten yang dituturkan oleh responden telah memiliki hubungan yang baik dengan masyarakat Kasepuhan Ciptagelar.[209]

Kemudian, meskipun perusahaan atau pemilik modal sangat sering dituding sebagai pihak yang menghambat pemenuhan hak-hak MHA, pada kasus Ciptagelar ditemukan pula fakta yang sebaliknya. Banyak perusahaan serta kalangan pengusaha maupun instansi swasta yang memberikan suplai bantuan dalam berbagai bentuk, yang pada intinya memasukkan teknologi-teknologi tepat guna yang digunakan oleh masyarakat kasepuhan.[210] Pihak swasta yang menaruh kepedulian

[209]Hasil Wawancara penulis dengan responden Yoyo Yogasmana, juru bicara Kasepuhan Ciptagelar. Wawancara dilakukan pada tahun 2017.

[210]Contoh teknologi yang merupakan hasil bantuan pihak swasta, yakni pembangkit listrik mikro-hidro dan panel surya yang dikembangkan oleh Yayasan ADARO.

terhadap keberlangsungan MHA Kasepuhan Ciptagelar pun sering kali memberikan edukasi mengenai penggunaan teknologi maupun ilmu pengetahuan kepada masyarakat kasepuhan. Namun, dalam proses ini, peran Abah juga sangat kuat sebagai penyaring agar apa yang dilakukan di wilayah kekuasaannya tidak melanggar aturan-aturan adat.

Beberapa hasil positif dari campur tangan berbentuk kerja sama dengan pihak swasta ini antara lain, misalnya berkembangnya produk olahan di lingkungan kasepuhan seperti Kopi Gula Aren Ciptagelar, stiker dengan logo kasepuhan, serta keberadaan saluran TV lokal CiGaTV dan saluran Radio Swara Ciptagelar. Baik secara langsung maupun tidak langsung, hal-hal tersebut telah mendorong Kasepuhan Ciptagelar sehingga bisa mandiri dan taraf perekonomian maupun industri kreatifnya meningkat.

Gambar 9.5 Logo Kasepuhan Ciptagelar

Bila dicermati dan dibandingkan setidaknya dengan satuan MHA lain,[211] Kasepuhan Ciptagelar menunjukkan progres yang sangat baik terkait dengan perlindungan dan pemenuhan hak konstitusionalnya,

[211]MHA kerapkali mendapat perlakuan diskriminatif yang pada tahapan selanjutnya menghambat pemenuhan hak konstitusionalnya, sebagaimana kasus-kasus yang dirangkum dalam *Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*, 2016, Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan. Jakarta, Komnas HAM.

yang sebagaimana disinggung beberapa kali bahwa belum terdapat instrumen hukum yang memadai terkait dengan status mereka sebagai MHA. Kondisi tersebut sekaligus menggambarkan bahwa dalam melindungi dan memenuhi hak-haknya, MHA di Kasepuhan Ciptagelar cenderung melakukannya secara mandiri karena peranan pemerintah dalam hal ini belum dilakukan secara maksimal.

Adapun problematika yang dihadapi oleh MHA di Kasepuhan Ciptagelar dalam rangka pemenuhan setidaknya dapat dipetakan pada dua tahap, yakni problem pada tahap regulasi dan problem pada tahap implementasi.[212] Pada tahap regulasi, sebagaimana dijelaskan di awal bahwa hingga saat ini belum terdapat undang-undang yang mengatur MHA dan hak-haknya secara komprehensif, sehingga penafsiran negara terhadap MHA dilakukan secara parsial dan sektoral.

Adapun pemerintah daerah yang dalam hal ini terutama adalah Pemerintah Kabupaten Sukabumi dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat tampak belum memiliki prioritas dalam membuat regulasi mengenai MHA dan hak-haknya. Terkait Kasepuhan Ciptagelar, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2006 mencantumkan Kasepuhan Ciptagelar sebagai salah satu kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan,[213] yang sekali lagi, memandang MHA kasepuhan secara sektoral. Padahal, dampak peraturan daerah ini dalam praktiknya membuat lingkungan MHA dianggap objek wisata, yang pada implementasinya sangat potensial bertentangan dengan nilai-nilai adat.[214] Hasil wawancara Penulis dengan responden dari Biro Hukum Pemerintah Provinsi Jawa Barat, mengisyaratkan bahwa baik Pemerintah Provinsi Jawa Barat maupun Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Barat memiliki kecenderungan menunggu adanya undang-undang yang langsung mengamanatkan secara langsung pembentukan perda MHA.

---

[212]Siti Khoiriah dan Rudi Wijaya, *Problematika Pemenuhan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat*, dalam *Hak Asasi Manusia: Dialektika Universalisme dan Relativisme di Indonesia*. (Jember: CHRM2 Unej, 2017).

[213]Pasal 61 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2006.

[214]Contoh kasus demikian yang terjadi pada MHA yakni revivalisme MHA Kampung Naga, MHA Kampung Naga ini menolak perintah menjadikan mereka sebagai "objek wisata" karena dalam praktiknya, keuntungan yang sifatnya ekonomi lebih diutamakan ketimbang kearifan lokal MHA setempat, dalam Amin Mudzakkir, 2011. "Revivalisme Masyarakat Adat dalam Politik Lokal di Indonesia Pasca Soeharto: Studi Kasus Komunitas Kampung Naga, Tasikmalaya, Jawa Barat", dalam *Jurnal Masyarakat dan Budaya,* Volume 13 No. 1.

Padahal, hal tersebut merupakan bentuk dari stagnasi pembangunan hukum. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengatur bahwa materi peraturan daerah provinsi maupun kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah di samping penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.[215] Terlebih bila dilihat dari rumusan UUD NRI Tahun 1945 yang menempatkan pengaturan MHA pada Bab Pemerintahan Daerah, mengisyaratkan bahwa praktik perlindungan MHA akan lebih efektif dilakukan oleh pemerintahan di daerah.

Kemudian, belum adanya peraturan daerah tersebut juga mengisyaratkan terjadinya stagnasi pembangunan hukum di daerah. Terdapat belenggu yang berkiblat pada paradigma sentralistik.[216] Akibatnya adalah daerah tidak dapat memanfaatkan potensi-potensi dan manfaat yang diberikan oleh desentralisasi, terlebih ketika hal tersebut merupakan kebutuhan, yang dalam hal ini menjadi kebutuhan hukum MHA.

Kemudian problem pada tahap implementasi, yang sudah dapat diprediksi mengalami berbagai problem. Problem-problem tersebut bersumber dari faktor-faktor yang bersifat sosiopolitis. Misalnya, terjadinya persaingan antarkasepuhan yang mengarah pada persaingan tidak sehat. Bentuk persaingan tidak sehat yang pernah terjadi, misalnya terjadi kasepuhan di luar Kasepuhan Ciptagelar yang mengaku sebagai bagian dari Ciptagelar sehingga mengaburkan wilayah kekuasaan Kasepuhan Ciptagelar. Dampak dari pengakuan yang tidak legal tersebut, adalah kegiatan-kegiatan atau program-program yang hendak dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun oleh pihak ketiga, tidak benar-benar terlaksanakan di Kasepuhan Ciptagelar. Di sini dapat dilihat bahwa telah terjadi kecemburuan sosial dari kasepuhan-kasepuhan lain karena menganggap Kasepuhan Ciptagelar telah mendominasi sektor pariwisata dan mendapat wisatawan baik domestik maupun mancanegara.

---

[215]Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

[216]Rudy (Editor), *Refleksi Akhir Tahun 2017 Dewan Riset Daerah Kabupaten Lampung Timur,* (Bandar Lampung: AURA Publishing, 2017), hlm. 93.

Lebih jauh, praktik pengkaburan di atas bukan tidak mungkin dilakukan kembali manakala pemerintah maupun pemerintah daerah hendak melakukan pengkajian atau riset terhadap wilayah adat di Kasepuhan Ciptagelar. Akan menjadi sangat fatal apabila hal demikian terjadi karena hasil riset yang dibawa akan menjadi bahan membentuk kebijakan.

Hambatan pada secara sosiopolitis lainnya yang dalam hal ini bersifat praksis adalah belum adanya transparansi terutama dari pemerintah desa setempat terkait penggunaan dana desa serta alokasi dana desa.[217] MHA Kasepuhan Ciptagelar merasakan bahwa dana desa yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak pernah langsung sampai ke lingkungan kasepuhan. Padahal, MHA Kasepuhan sendiri dapat memanfaatkan dana tersebut untuk mengembangkan wilayahnya.

Hal tersebut bila dicermati, selain merupakan penyimpangan atas ketentuan dan tujuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, juga merupakan konsekuensi belum adanya mekanisme yang disediakan oleh pemerintah khusus untuk mengayomi MHA yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Padahal, lembaga semacam ini telah dibentuk di beberpa negara yang melakukan perlindungan terhadap MHA dan memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan maupun pengaduan MHA manakala hak-haknya dilanggar, termasuk oleh institusi pemerintahan.

Lembaga semacam itu tentu perlu dibentuk karena setidaknya untuk MHA Kasepuhan Ciptagelar berada pada lingkungan MHA-MHA lain yang sangat tidak menutup kemungkinan terjadi kecemburuan yang berujung pada perselisihan. Penting kemudian untuk diperhatikan pula bahwa perumusan peraturan mengenai MHA maupun pembentukan lembaga yang mengayomi MHA ini harus melibatkan MHA itu sendiri, sehingga apa yang diharapkan oleh MHA akan memiliki kesesuaian dengan desain yang dibuat dan dipraktikkan.

Penyimpangan maupun pelanggaran atas hak-hak MHA dalam praktiknya dilakukan oleh berbagai pihak, yang sebagaimana telah disinggung sebelumnya dapat berasal dari internal maupun

[217]Hasil wawancara penulis dengan responden Yoyo Yogasmana (Juru Bicara Kasepuhan Ciptagelar) dan Upar Suparman (Penerima Tamu di Kasepuhan Ciptagelar). Wawancara dilakukan pada tahun 2017.

eksternal. Pelanggaran oleh pihak eksternal yang pernah terjadi di wilayah Kasepuhan Ciptagelar yakni tindakan penetapan Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS) yang tidak diketahui oleh masyarakat kasepuhan sehingga proses penetapan hutan konservasi pun memasukkan hutan adat Ciptagelar ke dalam areal TNGHS, pelarangan masyarakat Ciptagelar untuk ke hutan sekadar mengambil kayu, baik untuk kebutuhan papan maupun kayu bakar, yang diikuti dengan pungutan pajak sepihak oleh petugas.[218]

Padahal, MHA Kasepuhan Ciptagelar selama ini telah terbuka dan berusaha menyelaraskan diri dengan perkembangan masyarakat, sehingga tetap tunduk pada kedaulatan NKRI. MHA Kasepuhan Ciptagelar bahkan menyatakan bahwa mereka akan menerima kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah selama tidak bertentangan dengan aturan adat. Artinya, terdapat harapan agar pemerintah mampu membuat kebijakan yang responsif terhadap keberadaan mereka sebagai kesatuan MHA tanpa mengesampingkan aturan-aturan adat. Bentuk kebijakan tersebut misalnya, MHA Kasepuhan Ciptagelar akan menerima apabila Kasepuhan Ciptagelar ditetapkan menjadi desa adat, dan sebagainya.

Dari paparan tersebut dapatlah dilihat bahwa praktik perlindungan hak konstitusional MHA memang masih belum maksimal. Pengaturan yang bersifat sektoral pada praktiknya menimbulkan perbedaan penafsiran terhadap MHA. Sebagaimana yang terjadi di Kasepuhan Ciptagelar, selain belum memiliki pengaturan yang jelas, terjadi pula praktik pengkaburan batasan wilayah adat oleh MHA lain. Problematika-probematika tersebut tentu memerlukan pengaturan yang jelas melalui instrumen hukum dari pemerintah.

Melalui pengaturan yang jelas, penyimpangan dan pelanggaran di atas, meskipun tidak sepenuhnya hilang, setidaknya akan dapat ditekan dan diminimalisir. Pengaturan tersebut membutuhkan dasar hukum yang kuat, yang dalam hal ini harus berupa undang-undang dan/atau peraturan daerah. Peraturan yang dibuat tersebut, agar dapat berjalan dengan baik juga harus memberikan lembaga pelaksana yang jelas, sebagaimana dipraktikkan di beberapa negara.

---

[218]Komnas HAM, *Inkuiri Nasional Komnas HAM: Konflik Agraria Masyarakat Hukum Adat atas Wilayahnya di Kawasan Hutan*, (Jakarta: Komnas HAM Republik Indonesia, 2016), hlm. 173.

Perlindungan terhadap hak-hak konstitusional MHA hingga saat ini telah dilakukan dalam beberapa undang-undang namun bersifat sektoral. Belum ada undang-undang khusus tentang MHA maupun perlindungan terhadap hak-hak konstitusionalnya. Adapun beberapa peraturan teknis seperti Permendagri telah dibentuk, namun demikian belum memberikan jaminan karena masih ditemukan *missed conception* mengenai MHA itu sendiri dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Hal ini berpengaruh pada praktik pemenuhan hak konstitusional MHA di lapangan, termasuk MHA di Kasepuhan Ciptagelar. Upaya-upaya yang telah dilakukan oleh pemerintahan daerah terasa belum maksimal karena belum adanya pengaturan yang jelas dan konsisten mengenai MHA di Kabupaten Sukabumi maupun Provinsi Jawa Barat. Selain itu, problem yang dihadapi juga berasal dari faktor intern, yakni MHA lain yang ada di sekitar MHA Kasepuhan Ciptagelar serta faktor sosiopolitis di pemerintahan desa yang ada.

Meskipun demikian, upaya perlindungan terhadap hak-hak konstitusional MHA Kasepuhan Ciptagelar tetap dilakukan, yang dalam hal ini lebih dominan dilakukan oleh internal MHA Kasepuhan Ciptagelar. Upaya penting yang telah dilakukan untuk melindungi dan memenuhi hak konstitusional oleh internal MHA tersebut yakni membuka diri terhadap perkembangan zaman dan teknologi dengan tetap menggunakan hukum adat sebagai alat filternya, yang dengan sendirinya menarik pihak ketiga untuk melakukan riset dan penerapan teknologi tepat guna di wilayah Kasepuhan Ciptagelar, serta berbagi *ancestral knowledge* dengan pihak ketiga tersebut.

Selain itu, MHA di Kasepuhan Ciptagelar melalui lembaga adatnya, yang dalam hal ini adalah melalui Abah, tidak menutup diri terhadap program yang dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah, baik yang bersifat seremonial maupun konstestasi politik –seperti yang dilakukan oleh MHA Baduy Dalam, sehingga eksistensi NKRI tetap mengakar kuat dalam kehidupan sehari-hari MHA Kasepuhan Ciptagelar.

BAB 10

PENUTUP

Upaya pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak masyarakat hukum adat secara prinsipiel telah dilakukan oleh negara melalui beberapa produk legislasi serta regulasi turunannya, serta oleh Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya. Meskipun belum sempurna, praktik yang dilakukan oleh negara tersebut merupakan bukti bahwa keberadaan masyarakat hukum adat saat ini masih diakui. Rekognisi (pengakuan) ini, bagaimanapun caranya hampir bisa dipastikan selalu menemukan problematika.

Beberapa hal yang mungkin sifanya mengarah pada rekomendasi kebijakan yang dapat dilakukan oleh negara melalui cabang-cabang kekuasaannya, yakni:

Untuk menjalankan amanat UUD 1945 Pasal 18B ayat (2), perlu dibentuknya regulasi baik dalam undang-undang hingga peraturan daerah sesuai hierarki norma yang memberikan pengakuan dan perlindungan masyarakat dan hak-hak adatnya. Langkah ini akan berdampak terhadap eksistensi, penguatan perlindungan masyarakat adat serta menghilangkan kendala institusional yang dihadapi oleh Mahkamah Konstitusi dalam pembuktian *legal standing* masyarakat adat dalam persidangan.

Pembentukan legislasi dan regulasi yang memberikan pengakuan dan perlindungan masyarakat dan hak-hak adat harus dirumuskan secara rinci dan mendapat pengawalan yang masif. Hal ini dilakukan

untuk mengantisipasi terjadinya politisasi terhadap masyarakat adat beserta hak-haknya untuk tujuan-tujuan tertentu, yang berdampak justru menghilangkan rasa keadilan pada masyarakat adat.

Bagi pembentuk undang-undang (baik DPR, Pemerintah, maupun DPD), agar dapat secepatnya membentuk dan mengesahkan undang-undang mengenai MHA. Hal ini diperlukan untuk melindungi hak-hak MHA sekaligus menjadi *guidance* bagi daerah untuk membentuk produk hukum daerah mengenai MHA. Adapun bagi pemerintahan di daerah, juga perlu lebih responsif dalam membentuk produk hukum daerah mengenai MHA, yang pembentukannya lebih mengedepankan penelitian di lapangan sehingga lebih menyentuh karakteristik dan kebutuhan daerah masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). 1999. Menggugat Hak Menguasai Negara, Hasil-hasil Simposium Masyarakat Adat di Jakarta. Jakarta.

Arizona, Yance (editor). 2010. *Antara Teks dan Konteks: Dinamika Pengakuan Hukum Terhadap Hak Masyarakat Adat Atas Sumber Daya Alam di Indonesia*. Jakarta: HuMa.

————————. 2013. "Masyarakat Adat dalam Kontestasi Pembaruan Hukum", Makalah disampaikan dalam Seminar Pemberdayaan Sosial Komunitas Adat: Upaya peningkatan efektivitas pemberdayaan KAT saat ini dan pengembangan ke depan, diselenggarakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Hotel Grand Sahid, Jakarta, 15 Mei 2013.

Arizona, Yance menggunakan istilah implementasi sendiri (*self-implementing*) untuk menyebut kondisi seperti ini, dalam Yance Arizona, Peluang Hukum Implementasi Putusan MK 35 ke dalam Konteks Kebijakan Pengakuan Masyarakat Adat di Kalimantan Tengah, Makalah disampaikan dalam Lokakarya "Fakta Tekstual Quo Vadis Hutan Adat Pasca Putusan MK No.35/PUU-X/", Palangkaraya, Rabu 20 November 2013. Acara diselenggarakan oleh AMAN Kalteng dan WWF Program Kalimantan Tengah. Yudi Latif, Negara Paripurna Historitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila, Kompas Gramedia, Jakarta, 2011, hlm. 259.

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 94.

————————. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, hlm. 581.

————————. 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 29.

Azhary, Muhammad Tahir. 2012. *Piagam Madinah Sebagai Konstitusi Negara Madinah dalam Beberapa Aspek Hukum Tata Begara, Hukum Pidana dan Hukum Islam*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 10.

Bisri, Ilhami. 1989. *Sistem Hukum Indonesia Prinsip-prinsip dan Implementasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: CV Haji Masagung, hlm. 113.

BPS. *Kabupaten Sukabumi dalam Angka 2017*. Sukabumi: BPS Kabupaten Sukabumi, hlm. 3.

Cobo, Martinez. 2009. *Guidelines on Indigenous Peoples' Issues*. New York and Geneva: United Nations Development Group.

Danasasmita, Saleh dkk. 2018. *Sejarah Jawa Barat: Penelusuran Masa Silam*, Cetaka Kedua. Bekasi: Penerbit Padasan.

Davidson, James, David Henley, Sandra Moniaga. 2010. *Adat Dalam Politik Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 303.

DPD RI. 2015. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan*. Jakarta: Koite I DPD RI. Hlm. 50.

Fatwa, A.M. 2009. *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kompas, hlm. 142.

Fauzi, Noer. 1997. *Menuju Reformasi Kebijakan, Kelembagaan dan Manajemen Pertanahan Orde Baru: Pasar Tanah versus Pembaruan Agraria; Buku Pegangan untuk Menilai Proyek Administrasi Pertanahan*, Bagian Pertama. Jakarta: Badan Pelaksana Konsorsium Pembaruan Agraria.

Garna, Judistira. 2015, Kaitan Pajajaran dengan Orang Baduy di Kanekes, dalam *Politik Agraria & Pakuan Pajajaran dan Esai-esai Lain tentang Kebudayaan Sunda* (Seri Sundalana 13). Bandung: Pusat Studi Sunda, hlm. 146-168.

Haba, John. 2010. "Realitas Masyarakat Adat di Indonesia: Sebuah Refleksi," dalam *Jurnal Masyarakat dan Budaya,* Volume 12 Nomor 2 Tahun 2010.

Hadjon, Philipus M. dalam Edie Toet Hendratno. 2009. *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Harjono. 2008. *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L Wakil Ketua MK*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 176.

Harsono, Boedi. 1982. Hukum Adat Dalam Undang-Undang Pokok Agraria dan Program Landreform, dalam Dirjen Agraria Depdagri: Bunga Rampai Landreform di Indonesia.

————————. 2003. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Jembatan, hlm. 283.

————————. 2003. *Undang-undang Pokok Agraria Sejarah Penyusunan*, Cetakan IX. Jakarta: Djambatan, hlm. 204-208.

Hasil wawancara dengan Abah Ugi Sugriana Rakasiwi, Ki Karma, dan Yoyo Yogasmana.

Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. 2016. *Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan*. Jakarta: Komnas HAM.

Kelsen, Hans. 1971. *General Theory of Law and State*. New York: Russel, terj. Raisul Muttaqien, 2011. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Penerbit Nusa Media, hlm. 353-354.

Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 1999 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil.

Keraf, A. Sonny. 2010. *Etika Lingkungan Hidup*. Jakarta: Penerbit Kompas.

Koesnoe, Moh. 1979. *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*. Surabaya: Airlangga University Press, hlm. 188.

Komara, H. Endang. 2007. "Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Mewujudkan Masyarakat Madani di Indonesia", *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi RI* Volume 4 Nomor 4, hlm.78.

Komnas HAM. 2005. *Inventarisasi dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, hlm. 17.

Komnas HAM. 2006. *Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat Himpunan Dokumen Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat Sedunia,* 9 Agustus 2006. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, hlm. 9.

Komnas HAM. 2016. *Inkuiri Nasional Komnas HAM: Konflik Agraria Masyarakat Hukum Adat atas Wilayahnya di Kawasan Hutan*. Jakarta: Komnas HAM Republik Indonesia, hlm. 173.

Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Konsorsium Pembaruan Agraria. 1998. *Usulan Revisi Undang-undang Pokok Agraria Menuju*

Penegakan Hak-hak Rakyat Atas Sumber-sumber Agraria, Cetakan Pertama, Bandung: KRHN dan KPA, hlm. 8.

Konvensi ILO No. 169 Tahun 1989 tentang Masyarakat Hukum Adat.

Kusuma, RM. A.B. 2009. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 447.

Lukito, Ratna. 2008. *Hukum Sakral dan Hukum Sekuler.* Yogyakarta: Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT).

Lynch, Owen J. dan Kirk Talbott. 1995. *Balancing Acts, Community-Based Forest Management and National Law in Asia and The Pacific*. USA: World Resource Institute, hlm. 51-53.

M. Nuh, Nuhrison. 2014, Agama/Kepercayaan Kasepuhan Ciptagelar Gunung Halimun di Sukabumi Jawa Barat, dalam *Dinamika Agama Lokal di Indonesia*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, hlm. 78-79.

Mahadi, 2000. *Uraian Singkat Hukum Adat Sejak RR Tahun 1854*. Bandung: Alumni, hlm. 66-67.

Mahkamah Konstitusi, "Membangun Demokrasi Substantif Meneguhkan Integritas Institusi'' Laporan Tahunan 2010, Desember 2010, hlm. 43.

Meylina, Utia. 2016. "Transformasi Kedaulatan Konstitusional" (Skripsi). Bandar Lampung: Skripsi Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung, hlm. 29.

Moh. Hasan Wargakusumah, 1997. "Penguasaan Tanah Oleh Perusahaan Kawasan Industri dan Oleh Perusahaan Industri di Kawasan Industri," Disertasi. Fakultas Pascasarjana UGM. Yogyakarta, hlm. 34.

Moniaga, Sandra. 2005. *Hak-Hak Masyarakat Adat dan Masalah serta Kelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia*. Jakarta: HuMa, hlm. 4.

Mudzakkir, Amin. 2011. "Revivalisme Masyarakat Adat dalam Politik Lokal di Indonesia Pasca Soeharto: Studi Kasus Komunitas Kampung Naga, Tasikmalaya, Jawa Barat", dalam *Jurnal Masyarakat dan Budaya,* Volume 13 No. 1.

Mulyadi, Dedi. 2015. *Spirit Budaya*. Purwakarta: Bagian Humas dan Protokol Setda Kabupaten Purwakarta, hlm. 10.

Notonagoro. 1984. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia,* Cetakan Pertama. Jakarta: Bina Aksara, hlm. 60-68.

Nugroho, Bambang Daru. 2015. *Hukum Adat*. Bandung: Refika Aditama, hlm. 4.

Nurtjahjo, Hendra dan Fokky Fuad. 2010. *Legal Standing Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Berperkara di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Salemba Humanika, hlm. 20.

Organisasi Perburuhan Internasional. 2010. *Hak-hak Masyarakat Adat yang Berlaku*. Jakarta: Organisasi Perburuhan Internasional, hlm. 13.

Parlindungan, A.P. 1998. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.

Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pengakuan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

Peraturan tersebut yakni Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 32 Tahun 2001 tentang Perlidungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy.

Puslitkaji MK RI. 2011. Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 18 Februari 2005 Putusan Nomor 31/PUU-V/2008 bertanggal 18 Juni 2008.

Rachmad, Syaf'at. 2008. *Negara, Masyarakat Adat dan Kearifan Lokal*. Malang: In-Trans Publishing, hlm. 41.

Rachman, Noer Fauzi. 2016. "Masyarakat Hukum Adat dan Hak Komunal atas Tanah", dalam *Epistema Digest* Volume 6 Tahun 2016, hlm. 7.

Rato, Dominikus. 2011. *Hukum Adat (Suatu Pengantar Singkat Memahami Hukum Adat di Indonesia)*. Yogyakarta: LaksBang Pressindo, hlm. 95.

Ricklefs, M.C. 2008. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2008*. Jakarta: PT Serambi Ilmu Mulia, hlm. 362.

Rosmidah, Pengakuan Hukum Terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hambatan Implementasinya. Inovatif: *Jurnal Ilmu Hukum*, 2010.

Rudy. 2016. Hart Primary Rules di Lampung Barat. Harian *Lampung Post* Tanggal 27 Agustus 2016.

————————. 2017. *Pembangunan Hukum di Daerah Membangun Legislasi yang Mengayomi*. Bandar Lampung: AURA Publishing, hlm. 78.

————————— (Editor). 2017. *Refleksi Akhir Tahun 2017 Dewan Riset Daerah Kabupaten Lampung Timur.* Bandar Lampung: AURA Publishing, hlm. 93.

Ruwiastuti, Maria R. 2000. *Sesat Pikir Politik Agraria,* Cetakan Pertama. Yogyakarta: KPA dan Pustaka Pelajar, hlm. 16.

Samosir, Djamanat. 2013. *Hukum Adat Eksistensi dalam Dinamika Perkembangan Hukum di Indonesia.* Bandung: Nuansa Aulia, hlm. 110.

Siahaan, Maruarar. 2011. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 8.

Siong, Gouw Giok dan Soekahar Badwi. 1962. *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria,* Cetakan Pertama. Jakarta: Keng Po, hlm.1-17.

Sodiki, Achmad. 2013. *Politik Hukum Agraria,* Cetakan Pertama. Jakarta: Konstitusi Press.

Soemantri, Sri. 2006. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* Edisi Kedua Cetakan Kesatu. Bandung: Alumni, hlm. 60.

Soerojo, Wignjodipoero. 1989. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*. Jakarta: CV Haji Masagung, hlm. 22.

Soesangobeng, Herman. 2012. *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria,* Cetakan Pertama. Yogyakarta: STPN Press. hlm. 199-201.

Soetiknjo, Iman. 1987. *Proses Terjadinya UUPA, Peran Serta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada,* Cetakan Pertama. Yogyakarta: UGM Press, hlm. 293- 295.

Sudiyat, Imam 1981. *Hukum Adat Sketsa.* Yogyakarta: Penerbit Liberty, hlm. 2.

Suparlan, Parsudi. 2005. *Sukubangsa dan Hubungan Antar-Suku Bangsa.* Jakarta: YPIKIK, hlm. 82.

Sutiyoso, Bambang. 2009. *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi.* Yogyakarta: UII Press, hlm. 4.

Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. 2012. *Dasar-dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 99.

Tim Pengajar HTN FH Unila. 2014. *Buku Ajar Hukum Tata Negara*. Bandar Lampung: Indepth Publishing dan PKKPUU FH Unila, hlm. 43.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Wignjodipuro, Surojo. 1978. *Pengantar dan Azas-Azas Hukum Adat*. Bandung: Alumni, hlm. 237.

Wiranata, I. Gede A.B. 2005. *Hukum Adat Indonesia Perkembangan dari Masa ke Masa*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 226.

Yamin, Muhammad. 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Djilid Pertama, Jakarta: Siguntang, hlm. 111-112.

Yusdiyanto dan Indah Mulidiyah. 2014. *Lembaga Adat Sekala Brak Perlibatan Masyarakat Adat dalam Pembentukan Peraturan Pekon*. Bandar Lampung: Justice Publisher.

Sumber Internet

http://forestclimatecenter.org/files/2001-03%20Kajian%20Kebijakan%20Hak-hak%20Masy%20Adat%20---Otonomi%20Daerah.pdf

http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/BAB-V_PUU.pdf

http://www.aman.or.id/2012/11/14/penyerahan-peta-wilayah-adat-menghadirkan-masyarakat-adat-dalam-negara/

http://www.ciptagelar.info/lokasi/ yang dibenarkan oleh responden Upar Suparman, bahwa web tersebut merupakan web resmi yang dikelola oleh responden Yoyo Yogasmana

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/

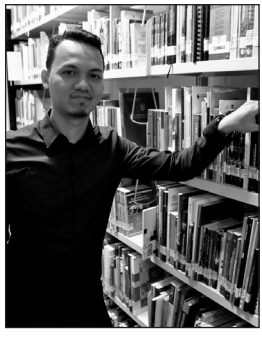
[Halaman ini sengaja dikosongkan]

BIODATA PENULIS

Rudy, merupakan Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung di Bagian Hukum Tata Negara, menyelesaikan pendidikan S1 di Universitas Indonesia, S2 dan S3 di Kobe University Jepang. Sejak tahun 2020 menjadi Sekretaris Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada masyarakat Universitas Lampung. Rudy juga merupakan Direktur Pusat Studi Hukum dan Pembangunan Fakultas Hukum Universitas Lampung, Peneliti Senior di Nusantara Research Intitute, serta *Visiting Professor* di Kobe University Jepang yang fokus pada isu pembangunan hukum dan legislasi. Riwayat Penelitian yang dilakukan oleh Rudy antara lain: Tata Kelola Penyederhanaan Legislasi Berbasis Aplikasi Omnilaw (RISPRO LPDP Tahun 2020-2022), Covid-19 Response and Economic Impact Mitigation Measures (kerja sama Kobe University dan Universitas Lampung Tahun 2020), Fact-Finding Sheet On The Result Of Asean Economic Law (kerja sama Kobe University dan Universitas Lampung Tahun 2020), Model Hukum Pengayoman untuk Melindungi dan Memberdayakan Desa (PSN Institusi Kemenristekdikti Tahun 2018-2019), Rekonstruksi Pembangunan Legislasi berbasis Hukum Pengayoman (Hibah Kompetensi Kemenristekdikti Tahun 2016-2017), *Pro poor* model dalam Perumusan

Perda yang Berorientasi pada Pemenuhan Hak Masyarakat Miskin (Stranas Kemenristek Tahun 2013-2014), Identifikasi dan Evaluasi Produk Hukum Daerah Provinsi Lampung Dalam Pengelolaan Kawasan Strategis Nasional Selat Sunda (MP3EI Kemenristek Tahun 2012-2014). Rudy dapat dihubungi melalui e-mail: rudy.1981@fh.unila.ac.id

Rudi Wijaya, merupakan Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Badan Riset dan Inovasi Nasional sejak tahun 2021. Sebelummya Rudi meupakan Analis Hukum pada Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (2021), Peneliti Mitra pada Pusat Studi Hukum dan Pembangunan Fakultas Hukum Universitas Lampung (2017-2020), Anggota Tim Percepatan Penyusunan Regulasi Universitas Lampung (2020), dan Peneliti Madya di Nusantara Research Institute (2019-2020). Rudi menamatkan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Lampung dengan menyelesaikan skripsi berjudul Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat (Studi Pada Masyarakat Kasepuhan Ciptagelar, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat). Rudi dapat dihubungi melalui e-mail: rudi.019@brin.go.id



Muhammad Amin Putra, merupakan Hakim Tata Usaha Negara di PTUN Jayapura sejak tahun 2017. Sebelumnya, Amin merupakan Peneliti di Lembaga Kajian dan Advokasi Indenpendensi Peradilan (LeIP) Divisi Administrasi Peradilan (2016), dan semasa kuliah menjadi asisten peneliti di Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan FH Universitas Lampung. Amin menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Lampung bagian Hukum Tata Negara dengan menulis skripsi berjudul Pengakuan Hak Adat oleh Mahkamah Konstitusi dan pendidikan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Amin dapat dihubungi melalui email: mapaslan@outlook.co.id

UNIVERSITAS LAMPUNG

REKOGNISI

HUKUM ADAT

DAN

MASYARAKAT HUKUM ADAT

dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Masyarakat hukum adat, masyarakat adat, masyarakat adat, indigenous people, tribal people, saat ini terap dibahas oleh berbagai kalangan dan dari berbagai perspektif. Meskipun ditemukan berbagai istilah yang berbeda, namun pada intinya menggambarkan entitas yang sama. Buku ini yang secara khusus menggunakan istilah masyarakat hukum adat mencoba menguraikan upaya pengakuan rekognisi yang telah dilakukan negara dalam berhadap masyarakat hukum adat.

Buku ini menunjukkan bahwa negara melalui ketiga cabang kekuasaannya (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) telah melakukan upaya rekognisi yang bertujuan mengakomodasi masyarakat hukum adat untuk tetap mempertahankan hukum adatnya. Para penulis menguraikan sejumlah peraturan perundang-undangan serta putusan Mahkamah Konstitusi yang mendukung pernyataan tersebut. Meskipun demikian, para penulis juga memberikan kritik sekaligus masukan mengenai urgensi suatu undang-undang tentang masyarakat hukum adat, yang pernah dibahas oleh lembaga legislatif namun hingga saat ini belum dihahkan.

Buku ini terdiri dari sepuluh bab, yang tidak hanya membahas aspek hukum normatif saja, namun mempertakan juga bahasan tentang kehidupan riil dan salah satu masyarakat hukum adat yang masih eksis, rekognisi yang telah dilakukan berhadapnya, serta yang dihampikan oleh mereka.